



도시외교 메커니즘과 발전방향

이만규



도시외교 메커니즘과 발전방향



연구책임

이민규 서울연구원 도시외교연구센터 부연구위원



이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

도시외교, 다층 거버넌스 구축 강화하고 문제해결 중심의 다자외교로 발전 필요

도시외교, 세계화 흐름 속 급속한 도시화·점진적 신외교 탐구의 산물

도시외교는 18세기 말부터 점진적으로 일어난 세계화라는 국제환경 변화 속에 ‘현대성’을 추구하는 신외교 탐구의 결과이다. 국제관계는 네 번에 걸친 세계화의 큰 물결로 행위자의 다변화와 분자화, 문제의 인터메스틱화와 함께 글로벌 거버넌스 구축의 필요성이 대두된다. 이 과정에서 특히, 제2차 세계대전 이후 선진국은 물론 개발도상국을 중심으로 도시화가 급속히 진행되면서 ‘도시’가 보편성을 가진 국제관계 단위로 등장하게 된다. ‘세계화의 역설’로 불리는 지구 온난화, 전염병, 그리고 글로벌 범죄 등의 창궐은 도시를 문제의 온상으로 주목하는 한편, 도시가 국제무대에서 실질적인 역할을 수행할 수 있는 명분과 요구를 마련해주게 된다.

이러한 거시적 환경의 변화 못지않게 도시외교 출현의 중요한 배경이 된 것은 신외교 탐구와 그 결과이다. 외교 자체에 대한 인식 전환 없이는 새로운 외교행태를 기대할 수 없기 때문이다. 결과적으로 신외교에서 주장하는 ‘행위자의 다층화와 종적 권한 분산과 횡적 업무 분장’, ‘군사-비군사 문제 간, 국내-국제 문제 간, 상위정치-하위정치 문제 간의 무경계’, 그리고 ‘중·장기 목표 실현을 위한 절대이익 추구하고 관계 구축 중심으로의 전환’ 등이 도시외교 출현의 이론적 근거가 된다.

지방정부 도시외교, 공동문제 해결·정책 공유·국제경쟁력 제고가 목적

도시외교는 지방정부를 핵심 주체로 하는 외교활동이다. 구체적으로 지방정부 관료를 중심으로 초국가 행위자인 국제기구와 다국적기업부터 국가 내 행위자인 중앙정부에서 시민까지 다양한 층위의 행위자 간의 관계 형성과 협력을 통해 추진된다. 도시외교 역시 핵심 주체가 지방정부인 것을 제외하면 외교의 일반적 속성이 그대로 반영되어

있다. 평화적 방법을 통해 주요 행위자 간 관계를 조정하고 국제적 문제와 분쟁을 해결한다. 즉, 지방정부의 도시외교는 낮은 단계의 협의와 협동부터 높은 단계의 협력과 제도화 등의 방식을 통해 절대적 이익 비중이 높은 공동문제 해결, 정책·경험 공유, 그리고 상대적 이익 비중이 높은 국제경쟁력 제고라는 기본목적을 실현하는 것이다.

도시외교 어젠다, 안보인식 변화에 따라 수평적 확장·전문화가 요구

도시외교는 시민의 개인안보, 환경안보, 경제·식량안보, 건강안보, 정치안보, 그리고 공동체안보 목표 달성을 위해 평화구축, 환경, 경제·식량, 보건의료, 인권, 그리고 문화 등 여섯 분야에서 이루어진다. 이 중 평화구축을 제외한 다섯 분야는 비전통안보 영역으로 1970년대부터 본격적으로 국제정치에서 상위정치와 하위정치 경계가 모호해지기 시작하면서 촉진된 안보 의식 대전환의 결과이다. 과거 전쟁과 직결된 문제만을 안보 이슈로 규정했던 것에서 탈피하여 국가와 국민의 생존, 건강, 그리고 행복에 위협을 가하는 모든 이슈를 안보로 인식하게 되면서 외교 어젠다의 수평적 확장을 가져온 것이다. 이와 함께 1994년 국가가 아닌 인간을 안보 대상으로 보는 인간안보 개념이 제시되면서 지방정부 합법성의 근원이자 도시의 기본단위인 시민을 대상으로 하는 도시외교 분야별 목표 설정의 이론적 근거가 마련된다. 즉, 지방정부의 전통안보와 비전통안보 분야에서의 도시외교 활동은 분야별 시민 안보 보장을 목표로 한다. 외교 어젠다의 수평적 확장은 결과적으로 지방정부의 분야별 전문성을 요구하게 된다. 외교 이슈 분야가 다양해지고 문제가 갈수록 복잡해지면서 전문적 대응을 요구하게 된 것이다. 이에 따라 지방정부 역시 도시외교라는 큰 틀에서 신외교 특징 중 하나인 분야, 행위자, 목적, 그리고 도구적 특성별로 전문화된 특정 외교형태를 전략적이고 유기적으로 수행할 것을 요구받게 되었다.

도시외교 형태별 층위별 다른 행위자와 역할 관계 형성·분담이 중요

지방정부의 도시외교는 다양한 행위자와의 관계 속에서 이루어진다. 국제관계의 행위자가 다원화되면서 지방정부는 도시외교 추진 과정에서 관계와 이익 조절 역할을 요구받게 된다. 이에 따라, 지방정부는 관계 측면에서 다른 행위자와 ‘평행’적 관계를 형성할지 아니면 ‘협력’할지, 혹은 ‘충돌’할지를 결정하게 된다. 또한, 직접적으로 추진할지 아니면 간접적으로 중재 역할 정도만 수행할지 등의 의사결정도 내리게 된다.

지방정부의 다른 행위자와의 역할 관계 형성은 외교의 전문화와 직결되어 있다. 외교 형태별 속성에 따라 지방정부는 관계 성질과 역할 크기를 조정해야 한다. 이 과정에서 제일 중요한 부분은 외교형태별 특정 행위자가 부각되는 전문적 특성이 있다는 점이다. 물론, 외교형태별 전문적 특성은 거시적 환경에서 미시적 조건까지 각종 내·외부 요인에 의해 달라질 수 있다.

도시외교, 국제체제·국력·국가특성에 따라 분야별 목표, 역할 크기 설정

지방정부는 도시외교 의사결정과정에서 자국과 상대도시 국가가 처한 국제체제 특징과 서로의 국력, 국가특성, 그리고 정치체제 등의 영향을 받게 된다. 거시적 측면에서 지방정부의 도시외교 역시 현존 국제체제 내 활동이기 때문에 권력이라는 국제관계의 기본속성에서 자유로울 수 없다. 이론적으로 강대국, 중견국, 약소국의 일반적 대외정책 특징의 영향을 상호적으로 받게 된다. 현실적으로는 향후 세계화 발전 방향과 국제관계를 좌우할 미중관계의 영향을 받을 수밖에 없다. 국가특성 같은 경우는 국력의 구성요소이자 가시적 요인으로 도시외교 정책과 전략 수립의 조건으로 작용한다. 지방정부는 상호 국가가 가지고 있는 규모, 경제발달 정도, 정치경향별 일반적인 대외정책 특징을 고려하여 구체적인 도시외교 정책과 전략을 수립해야 한다. 이중 정치체제 요인은 지방정부의 도시외교 범위와 형태를 결정하는 가장 직접적인 변수이다. 특히 분권화 정도는 외교형태 선택과 역할 성질 결정에 직접적인 영향을 끼친다.

다층 거버넌스 구축 강화해 문제해결 중심의 다자외교로 전환 바람직

향후 도시외교가 국제관계 내 보편성을 가진 독자적인 외교형태로 자리 잡기 위해서는 현존 국제체제 내에서 도시외교 특징을 부각시킬 수 있는 방향으로 발전해 나가야 한다. 보편성은 현존 ‘민주-자본주의 서양체제’의 가장 큰 도전으로 등장한 중국의 부상과 미중패권경쟁이라는 구조적 변수를 일차적으로 고려할 필요가 있다. 특수성은 다층 거버넌스 구축을 통해 문제해결 목적의 다자외교 중심으로 전환해야 한다. 미중패권경쟁이 내포하고 있는 현실주의 패러다임 특성을 신외교로 통해 지방정부의 도시외교 필요성과 역할을 부각시키는 것이다. 그 과정에서 기존에 소홀히 다루어진 단기적 위기관리 방안 마련과 실효적인 다층 거버넌스 운영을 위한 시장외교 시스템화가 함께 이루어져야 한다.

목차

| | |
|-----------------------------------|-----------|
| 01 연구개요 | 2 |
| 1_연구배경 및 목적 | 2 |
| 2_연구내용 및 방법 | 4 |
| 02 도시외교 등장 배경 | 8 |
| 1_세계화 | 8 |
| 2_도시화 | 13 |
| 3_신외교 | 21 |
| 03 도시외교 목적, 역할관계, 그리고 외교형태 | 34 |
| 1_정의와 목적 | 34 |
| 2_어젠다와 외교형태 | 38 |
| 3_행위자와 역할관계 | 48 |
| 04 도시외교 변수와 영향 | 54 |
| 1_국제체제 성질과 변수 | 55 |
| 2_국력과 역할관념 영향 | 58 |
| 3_국가특성과 대외정책 성향 | 62 |
| 4_정치체제와 의사결정 제약 요인 | 64 |
| 05 도시외교 기본구조와 발전방향 | 68 |
| 1_기본구조와 특성 | 68 |
| 2_발전방향 | 72 |

참고문헌 ————— 77

Abstract ————— 81



표 목차

| | |
|---|----|
| [표 2-1] 세계화 변천과정과 주요 특징 | 9 |
| [표 2-2] 분야별 세계화 주요 특징 | 11 |
| [표 2-3] 도시화 주요 문제 | 16 |
| [표 2-4] 18세기 이전 외교 관련 주요 사상과 주장 | 22 |
| [표 2-5] 주류 국제관계 학자들의 외교에 대한 인식 | 24 |
| [표 2-6] 외교 이론화 다각적 시각 | 27 |
| [표 2-7] 세계화 시대 신외교 행위 주체, 분야, 그리고 성질별 특징 | 28 |
| [표 2-8] 층위별 주요 행위자와 분석 시각 | 29 |
| [표 2-9] 클럽외교와 네트워크외교 비교 | 31 |
| [표 3-1] 안보 개념 변천과정과 주요 특징 | 38 |
| [표 3-2] 인간안보 7가지 구성요소 | 40 |
| [표 3-3] 도시외교 주요 기본 영역과 대표적 사례 | 41 |
| [표 3-4] 분야별 외교형태와 기본 정의 | 46 |
| [표 3-5] 외교 형태별 지방정부와 다른 행위자 역할 관계 | 50 |
| [표 4-1] 강대국 외교, 중견국 외교, 그리고 약소국 외교 일반적 특징 | 58 |
| [표 4-2] 역할관념과 대외정책 상관관계 | 61 |
| [표 4-3] 국가특성별 대외정책 경향 | 63 |

그림 목차

| | |
|--|----|
| [그림 2-1] 100만 이상 도시 인구 증가 추이(1950~2035년) | 14 |
| [그림 2-2] 100만 이상 도시 증가 추이(1950~2035년) | 14 |
| [그림 2-3] OECD 국가 주택가격 상승 추이(1996~2018년) | 17 |
| [그림 2-4] 1990년과 2014년 지역별 도시 슬럼지역 거주 인구 현황 | 18 |
| [그림 2-5] 소득별 이산화탄소 배출 추이(1960~2014년) | 19 |
| [그림 3-1] 도시외교 정의 간략도 | 37 |
| [그림 3-2] 전 세계 도시 네트워크 어젠다 비중 | 43 |
| [그림 3-3] 도시외교 주요 어젠다와 분야별 목표 | 44 |
| [그림 3-4] 도시외교 핵심 주체와 행위자 관계 | 48 |
| [그림 3-5] 지방정부 외교형태별 역할 관계 | 49 |
| [그림 4-1] 도시외교 주요 변수 | 54 |
| [그림 4-2] 도시외교 국제체제 변수와 성질 | 56 |
| [그림 4-3] 정치체제별 지방정부 도시외교 역할 권한과 범위 | 65 |
| [그림 4-4] 전 세계 국가별 민주주의 지수 현황 | 66 |
| [그림 5-1] 도시외교 기본 메커니즘 | 68 |
| [그림 5-2] 세계화 시대 도시외교 메커니즘 상세도 | 71 |
| [그림 5-3] 도시외교 발전방향 간략도 | 72 |

01

연구개요

서울연구원
The Seoul Institute

1_연구배경 및 목적

2_연구내용 및 방법

01. 연구개요

1_연구배경 및 목적

1) 연구배경

냉전 종식이후 국제무대에서 가장 눈에 띄는 특징 중 하나는 도시의 역할 증대이다. 전 세계적으로 경제력을 바탕으로 한 ‘글로벌 도시’가 급증하면서 국제적 이슈에 대한 정치적 영향력을 확대하고 있다. 전통적 자매·우호도시 형태뿐만 아니라 도시 간 다자네트워크를 형성하여 기후변화, 전염병, 식량부족 등 국제적 이슈에 발언권 행사와 함께 문제해결 능력을 보여주고 있다. 기존의 단순한 인적·문화적 교류 수준을 넘어 목적 달성의 외교 활동을 펼치고 있는 것이다.

국제무대에서 도시의 등장은 필연적인 측면이 강하다. 냉전의 종식으로 세계화의 상호성 특징이 본격적으로 부각되기 시작한다. 인적교류가 활발해지면서 국제관계 행위자들은 상대적으로 ‘주권의 구속’으로부터 자유롭게 된다. 현실 세계에서 국제관계의 국가 중심주의 관념이 깨지기 시작한 것이다. 결과적으로 국가와 지역 간 연결성이 밀접해 지면서 국내문제가 국제화되고, 국제문제가 국내화되는 현상이 발생한다. 특정국가와 지역의 노력으로 문제를 해결할 수 없게 된 것이다. 외교 주체 측면에서 도시의 급증과 함께 국가 중심주의의 탈피는 도시가 단일 외교 행위자로서 등장할 수 있는 기반이 된다. 외교 어젠다 측면에서는 국내문제와 국제문제의 경계가 무너지면서 도시 내부의 문제가 국제적 이슈가 되고, 국제적 이슈가 도시 내부의 문제가 되면서 도시가 국제적 이슈를 해결해야 하는 의무와 명분이 생기게 된다.

여타 비국가 행위자(non-state actor)보다 상대적으로 체계적인 정치구조와 안정된 재정 상태를 갖춘 도시의 국제무대에서의 두각은 도시 혹은 지역을 대상으로 하는 연구를 촉진시킨다. 냉전시기 소수에 의해 산발적으로 진행되었던 것과 달리 성과의 양적

평창과 함께 독립된 외교형태로서의 이론화 작업이 이루어진다. 문제는 이론적 패러다임 형성이 아닌 지역외교(regional diplomacy), 양립외교(paradiplomacy), 다층외교(multilayered diplomacy), 그리고 국가하위 행위자 외교(sub-state diplomacy) 등 다양한 개념으로 '독자적'으로 연구되고 있어 독립된 이론체계를 구축하지 못하고 있다는 점이다. 더 큰 문제는 주류 국제관계 이론 체계와의 '탈동조화'(decoupling)로 국제관계 이론 체계 밖의 시각에 머물고 있다는 점이다.

도시(혹은 지역) 대외활동의 보편성을 대상으로 하는 연구의 결여는 도시의 국제관계 단위로서의 정당성과 독립된 외교형태로의 발전을 저해하는 결과를 가져오게 된다. 도시를 단위로 하는 보편적 대외활동 규율을 찾을 수 없음을 의미하기 때문이다. 이로 인해 최근 국제무대에서 도시 역할의 부각을 일시적 현상으로 치부할 가능성이 높다. 다르게 표현하면, 도시는 국제관계의 행위자가 될 수 없고, 도시의 대외활동은 정당성이 없다는 인식이 보편적으로 각인될 수 있다.

2) 연구목적

이 연구는 이상의 문제의식을 바탕으로 도시외교(city diplomacy) 기본모형을 설계하는 것을 목적으로 한다. 지방정부를 핵심 주체로 하는 외교활동의 기본구조와 작동원리를 신외교(new diplomacy)라는 큰 틀에서 국제관계이론 개념과 원리로 설명하고자 한다. 이를 위해 세계화와 도시화가 국제관계와 외교 전반에 끼친 영향을 우선적으로 살펴본다. 그리고 신외교의 탐구 과정 및 특징 분석을 통해, 도시외교가 등장할 수 있었던 이론적 배경을 분석해 낸다. 특히 분석과정에서 주류 및 비주류 국제관계학에서의 외교에 대한 시각과 영향을 중점적으로 검토한다.

도시외교의 환경적, 이론적 배경 분석을 기반으로 이 연구의 핵심 연구 목적인 도시외교 정의와 기본목적, 핵심 주체와 행위자 간 관계, 그리고 어젠다와 외교형태 등 주요 개념과 요인들을 체계적으로 규정한다. 마지막으로 도시외교 메커니즘에 영향을 끼칠 수 있는 네 가지 핵심변수와 함께 향후 발전방향을 제시한다.

2_연구내용 및 방법

1) 연구내용

제1장은 연구개요로서 연구배경과 목적, 그리고 연구방법과 각 장별 주요 내용을 간략히 소개한다.

제2장에서는 도시외교 등장 배경을 세계화, 도시화, 그리고 신외교 세 가지 측면에서 설명한다. 세계화 부분은 세계화의 변천 과정과 시기별·분야별 주요 특징을 살펴본 후에 외교에 끼친 전반적 영향을 분석한다. 도시화 부분은 도시가 국제무대 행위자로 등장하게 된 배경을 도시의 양적 팽창과 도시화 문제 측면에서 분석한다. 신외교 부분에서는 개념의 역사적 변천 과정과 이론적 배경 및 주요 시각을 살펴본다. 특히, 주류 국제관계학의 외교에 대한 제한된 인식과 함께 비주류 국제관계학에서 다각적으로 진행된 이론화 시도 등을 살펴보고 신외교 형성에 끼친 영향을 분석한다.

제3장에서는 도시외교의 기본 구성요소와 구조를 종합적으로 분석한다. 기존의 다양한 도시외교 정의에 대한 비교분석을 통해 기본목적을 우선적으로 제시한다. 이어서, 기본목적을 바탕으로 주요 어젠다와 외교형태, 그리고 주체와 행위자 간 역할관계의 기본적인 틀을 제시한다.

제4장에서는 도시외교에 영향을 끼칠 수 있는 주요 변수 네 가지를 살펴본다. 네 가지 변수 간 상관관계는 물론 도시외교 정책과 전략 수립 과정에서 고려되어야 할 부분을 이론적으로 설명한다.

제5장은 마지막 장으로 도시외교의 기본구조와 작동원리를 종합적으로 설명한 후에, 도시외교가 이론적 보편성과 실효적인 외교형태로 발전할 수 있도록 네 가지 발전방향을 제시한다.

2) 연구방법

이 연구는 문헌연구 중심으로 진행된다. 연역법적 접근을 통한 도시외교 기본모형 설계를 위해 거시적 국제관계이론과 미시적 외교학 이론을 다각적으로 검토한다. 특히, 신외교의 역사적 변천과정과 특징을 종합적으로 파악하기 위해 Andrew F. Cooper 등이 편집한 *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*와 Costas M. Constantinou 등이 편집한 *The Sage Handbook of Diplomacy* 두 편집서 내용에

대한 비교분석을 중심으로 관련 문헌을 검토한다. 다른 한편, '도시외교'를 키워드로 하는 연구 외에 지방정부, 도시, 그리고 지역의 대외활동을 분석한 연구도 함께 비교 분석한다. 그중 이론화가 상대적으로 많이 진전된 양립외교와 다층 거버넌스 (multi-level governance) 개념을 중점적으로 살펴본다.



02

도시외교 등장 배경



1_세계화

2_도시화

3_신외교

02. 도시외교 등장 배경

1_세계화

1) 세계화 변천과정과 시기별 주요 특징

세계화는 제1차 세계대전 이전인 제국주의 시대부터 점진적으로 일어난 현상이다. 산업혁명을 시발점으로 하는 과학과 기술 혁신으로 공간적·시간적 한계가 극복되고, 두 차례의 세계대전을 거치면서 국제정치에 대한 새로운 인식이 형성되면서 나타난 전 지구적 현상이다. 학자들에 따라 세계화의 동인과 선후관계에 대한 인식 차이가 있지만, 정치, 경제, 그리고 문화 전 분야에서 일어난 현상이고, 상호 영향을 받으면서 변천해 왔다는 데에는 큰 이견이 없다.

세계화의 배경과 주요 특징을 시기별로 간략히 살펴보면 다음과 같다. 세계화의 첫 번째 큰 물결은 18세기 말부터 1914년 제1차 세계대전 발발 전까지 일어난 것을 의미한다. 흔히 세계화 1.0으로 표현되는 이 시기는 영국을 비롯한 제국주의 열강이 핵심 주체이다. 제국주의 열강의 식민지 개척 정책이 세계화를 추동한 주요 요인으로 평가되고 있다. 산업혁명으로 인해 증기기술이 발전하고, 자유방임 경제체제가 등장하면서 해군과 동인도회사, 그리고 은행 등을 앞세운 식민지화 정책이 결과적으로 국가 간 교류의 지역적 확대와 거리적 축소를 가져온 것이다. 하지만, 이 당시의 세계화는 글로벌 거버넌스 없이 이루어지면서, 세계대전, 경제대공황, 그리고 공산주의와 파시즘 대두 등의 결과를 초래한다.

세계화 2.0은 제2차 세계대전 종전 이후 발생한 세계적 변화로 냉전기간이 해당된다. 이 기간 국가는 세계화의 핵심 주체로 등장한다. 냉전이라는 시대상이 반영된 결과이다. 또한, 시장의 효율성과 정부의 공적 기능이 결합한 상품무역 중심의 세계화가 주요 특징으로 나타난다. 앞 시대와 비교해서 나타난 가장 대표적인 국제정치적 변화는

글로벌 거버넌스의 등장이다. 유엔(UN), 세계무역기구(WTO), 국제통화기금(IMF), 관세와 무역에 관한 일반협정(GATT), 그리고 세계보건기구(WHO) 등 국제제도(international institution)가 본격적으로 구축되기 시작한다.

세계화의 세 번째 큰 물결은 냉전 종식이라는 국제환경의 큰 배경 속에서 등장한다. 세계화 3.0의 특징은 ‘초세계화’(superglobalization), ‘글로벌 가치사슬 혁명’(global value chain revolution), 그리고 오프쇼어링(off-shoring) 등으로 묘사되는데, 정보통신(IT)기술 발달로 선진국의 첨단 기술과 자본이 개발도상국의 저임금 노동과 결합되는 형태를 보인다. 이로 인해 기업이 핵심 주체로서의 역할을 담당하게 된다.

[표 2-1] 세계화 변천과정과 주요 특징

| 세계화 버전 | 시기 | 특징 | 주요 행위자 |
|--------|--------------|--|---------|
| 1.0 | 18세기 말~1914년 | • 전 세계 식민지화 | 제국주의 열강 |
| 2.0 | 냉전 | • 상품무역 중심 • 글로벌 거버넌스 등장 | 국가 |
| 3.0 | 냉전 종식 이후 | • 초세계화 • 글로벌 가치사슬 혁명, 오프쇼어링 | 기업 |
| 4.0 | 2019년 전후 | • 지식, 정보, 기술의 이동 • 서비스 부문의 글로벌 분업 • 국제자유근로계약 플랫폼 | 개인 |

자료: Richard Baldwin, "If This is Globalization 4.0, What were the Other Three?", World Economic Forum, 22 December 2018, <https://www.weforum.org/agenda/2018/12/if-this-is-globalization-4-0-what-were-the-other-three/>; Peter Vanham, "A Brief History of Globalization", World Economic Forum, 17 January 2019, <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/how-globalization-4-0-fits-into-the-history-of-globalization/> 참고로 저자 작성.

마지막으로, 세계화 4.0은 2019년 전후부터 나타난 흐름으로 이전 세 차례 세계화 특징과 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 향후의 세계화는 4차 산업혁명 시대로 물리적인 교역이 아닌 지식, 정보, 그리고 기술의 이동이 중심이 될 것으로 예상되고 있다. 특히, 인공지능(AI)과 로봇 등 첨단기술과 디지털 경제의 발전으로 기존의 제조업 기반의 세계화가 아닌 서비스 부문의 글로벌 분업, 그리고 ‘원격 이민’(telemigration)과 ‘업워크’(upwork.com) 등 국제자유근로계약 플랫폼 등장 등의 현상이 발생할 것으로 진단되고 있다. 이러한 변화로 인해 미래 세계화의 주요 주체는 개인이 핵심 단위가 될 것으로 예측된다.¹⁾

이상의 세계화 변천과정을 종적 비교해 보면, ①거시적으로는 세계대전과 냉전종속

등 국제환경 변화의 영향을 지속적으로 받았고, ②미시적으로는 과학과 기술의 발달이 변화를 추동하였다. 이로 인한 가장 큰 변화는 ③국경 개념이 점차 모호해지고 있을 뿐만 아니라 선진국과 개발도상국 간의 관계도 점차 호혜적으로 변하고 있다는 점이다. 또한, ④핵심 주체가 갈수록 '분자화'되어 개인이 핵심 단위인 시대가 도래하고 있다(표 2-1] 참조).

2) 세계화의 분야별 주요 특징과 외교에 끼친 영향

세계화 변천과정에서 나타난 가장 두드러진 특징은 국가와 사람들 간의 상호의존도(interdependence)와 문제 간 상호연계성(interconnectedness)이 갈수록 증대하고 있다는 점이다. 거시적 국제환경 변화 속에서 통신과 교통기술의 발달로 거리와 시간적 간격이 좁혀지면서 주체, 어젠다, 그리고 플랫폼 등 모든 방면에서 중·횡적인 팽창이 일어난 결과이다. 세계화의 이러한 특징을 정치, 경제, 그리고 문화 세 가지 분야로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

정치 분야의 세계화로 형성된 국제정치의 가장 대표적인 특징은 행위 주체의 다변화와 글로벌 거버넌스의 등장이다. 거리와 시간의 축소로 국내 문제와 국제 문제의 경계가 무너지던 이른바 '인터메스틱'(intermestic) 시대가 열리게 된다. 이슈의 경계가 불분명해진 것이다. 국제적 이슈가 국내 문제가 되고, 국내 이슈가 국제적 문제가 되면서 국제무대에서 시민사회를 포함한 비정부 행위 주체들의 참여가 필연적으로 이루어지게 된다. 심지어 '소프트 파워'(soft power)와 '국가 브랜드'(country brands) 등의 개념이 중요해지면서 이들의 역할은 더욱 확대되고 있다.²⁾ 이로 인해, 국제적 정치이슈와 전 인류가 직면하고 있는 공동문제 해결을 위한 글로벌 거버넌스 구축이 중요해진다. 다양한 행위자들이 참여하면서 이들 간의 역할분담과 이익관계 조정이 필요해진 것이다. 특히, 포괄적 안보(comprehensive security) 개념의 등장은 글로벌 거버넌스의 필요성을 더욱 증대시키고 있다. 사이버 공격, 테러, 국제범죄, 전염병,

1) Peter Vanham, "A Brief History of Globalization", World Economic Forum, 17 January 2019, <https://www.weforum.org/agenda/2019/01/how-globalization-4-0-fits-into-the-history-of-globalization/>; Richard Baldwin, "If This is Globalization 4.0, What were the Other Three?", World Economic Forum, 22 December 2018, <https://www.weforum.org/agenda/2018/12/if-this-is-globalization-4-0-what-were-the-other-three/>; 류승희, 정민, "2019년 다보스 포럼의 주요 내용과 시사점-세계화 4.0: 4차 산업혁명 시대의 글로벌 구조 형성", 『경제주평』, 19권 2호(2019), p.9.

2) Kishan S. Rana, "Embassies, Permanent Missions and Special Missions", in Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp eds., The SAGE Handbook of Diplomacy(London: SAGE Publications Ltd, 2016), pp.150-151.

식량과 자원위기, 그리고 기후 및 환경 파괴 등 인간의 생존을 위협하는 비전통 안보(non-traditional security) 이슈는 단일 국가만의 노력으로 해결할 수 없다는 점이 인식되었기 때문이다.

[표 2-2] 분야별 세계화 주요 특징

| 분야 | 주요 특징 |
|----|--|
| 정치 | <ul style="list-style-type: none"> • 인터메스틱 문제 등장 • 행위 주체의 다변화와 글로벌 거버넌스 |
| 경제 | <ul style="list-style-type: none"> • 상품·서비스·금융시장 통합, 범세계적 시장 형성 • 초국가 레짐과 다국적기업 역할 강화 • 행위자 간 권력분포 변동 |
| 문화 | <ul style="list-style-type: none"> • 문화 융합과 동질성 형성 • 국가 간, 사람 간 국가적 차이 감소, 국가의 문화 보호와 중흥 역할 축소 |
| 종합 | <ul style="list-style-type: none"> • 국제정치 행위자의 '분권화' • 문제 간의 경계 파괴, 관련 행위자·범위·책임 소재 불분명 • 글로벌 거버넌스 중요 |

자료: Kishan S. Rana, "Embassies, Permanent Missions and Special Missions", in Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp eds., The SAGE Handbook of Diplomacy(London: SAGE Publications Ltd, 2016), pp.150-151; Alexander S. Kuznetsov, Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs(New York: Routledge, 2015), p.77 참고로 저자 작성.

경제적 측면에서의 세계화는 개별 국가들의 상품·서비스·금융시장 등이 하나로 통합되어 범세계적 시장을 형성하는 과정을 의미한다.³⁾ 시장논리를 배경으로 나타난 규제 완화와 각종 자유화 등 이른바 신자유주의 경제정책이 기반이 되었다. 관세와 무역장벽의 축소를 위한 국제적 라운드와 80년대 이후 급속히 진행된 각국의 경쟁적인 규제 완화 등이 기초가 되었던 것이다. 자본, 노동, 그리고 기술의 자유로운 이동으로 인한 가장 큰 변화는 국가경제 개념의 약화이자 세계무역기구(WTO)와 북미자유무역협정(NAFTA)과 같은 초국가 레짐(regimes)과 구글(Google) 및 마이크로소프트(Microsoft)와 같은 다국적기업(MNCs) 등의 역할 강화이다. 이로 인해 세계 경제에서 중앙정부와 초국가 행위자(supranational actors) 간, 중앙정부와 하위 정부(정치조직) 간의 권력 분포(distribution of power)에 변동이 일어나고 중요한 이슈로 부각이 된다. 문화 분야에서 일어난 세계화는 전 세계적인 문화 융합과 문화적 동질성 형성 현상을 의미한다. 이는 현대적 소통기술과 미국 문화의 영향을 많이 받은 세계 문화(global

3) 박영철, "경제세계화의 한계와 전망: 한국의 선택", 「한국경제포럼」, 6권 2호(2013), p.27.

culture) 지배 현상이다. 문화 세계화의 대표적인 영향으로는 국가 간, 사람 간 국가적 차이 희석과 국가의 문화 보호와 증흥 역할 감소 등을 들 수 있다.⁴⁾

이상의 정치, 경제, 문화 세 가지 분야에서 나타나는 세계화의 대표적인 특징과 외교에 끼친 영향을 살펴보면, ①국제정치의 행위자가 다양해졌음을 알 수 있다. 초국가 행위자들의 등장과 함께 국가의 역할이 변질 혹은 축소되고 있다. 이는 외교 행위자가 다원화되었음을 의미한다. 일종의 ‘분권화’ 현상이라 할 수 있다. ②국내문제와 국제문제의 경계가 무너지면서 관련 행위자, 범위, 그리고 책임 소재 등이 모호해 졌다. 문제가 더욱 복잡해졌음을 의미하기도 한다. 또한, 역설적으로 문제 해결을 위한 ‘전문성’이 더욱 요구받게 되었음을 시사한다. ③세계화로 인해 발생한 문제를 포함한 공동문제 해결을 위한 협력의 중요성과 다양한 행위자들의 참여는 결과적으로 글로벌 거버넌스를 필요하게 만들었다([표 2-2] 참조).



⁴⁾ Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*(New York: Routledge, 2015), p.77.

2_도시화

1) 도시 양적 팽창과 지방정부 국제무대 행위자로 부각

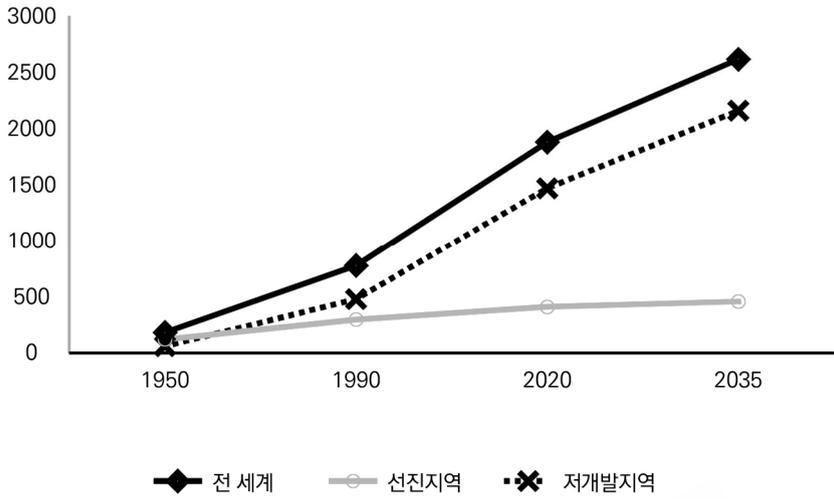
제2차 세계대전 이후 전 세계적으로 도시 수가 증가하면서 국제무대에서 ‘도시’라는 단위가 점차 부각되게 된다. 유엔사무국 경제사회국(UN Department for Economic and Social Affairs, 이하 경사국)의 관련 통계에 의하면, 인구 30만 이상 도시는 냉전기인 1950년에서 1990년 사이 306개에서 991개로 약 3배 이상 증가하였다. 그 이후 더욱 증가하여 2015년에는 1,774개로 1990년 대비 783개 도시가 새로 탄생하였다. 이 중, 인구 100만 이상 도시는 1950년 76개에서 1990년 274개로 약 3배 이상 증가하였고, 2015년에는 513개까지 늘었다. 이로 인해, 도시에 거주하는 인구는 1950년 약 419백만 명에서 2015년 약 2,315백만 명으로 늘어났다. 65년 동안 약 1,896백만 명이 증가한 것이다(그림 2-1] 참조).⁵⁾

도시와 도시 인구의 양적 팽창은 결과적으로 국제무대에서 도시외교의 주체인 지방정부의 영향력 확대를 가져온다. 연합할 수 있는 비슷한 성질의 대상이 많아졌기 때문이다. 이로 인해 Simon Curtis 와 Michele Acuto의 분석처럼 많은 도시들, 특히 글로벌 도시들은 사이즈와 영역 등을 넓히면서 국제관계에서 체급을 키우고 있다.⁶⁾ 2019년 4월 국제표준화기구(International Organization for Standardization, IOS) 기준 전 세계 249개국에 존재하는 것과 비교하였을 때 국제관계 행위자로서의 도시의 규모가 주는 영향력은 이미 간과할 수 없는 수준이다.⁷⁾

⁵⁾ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, "World Urbanization Prospects: The 2018 Revision", Online Edition.

⁶⁾ Simon Curtis and Michele Acuto, "The Foreign Policy of Cities", *The RUSI Journal*, Vol.163, No.6 (2018), p.8.

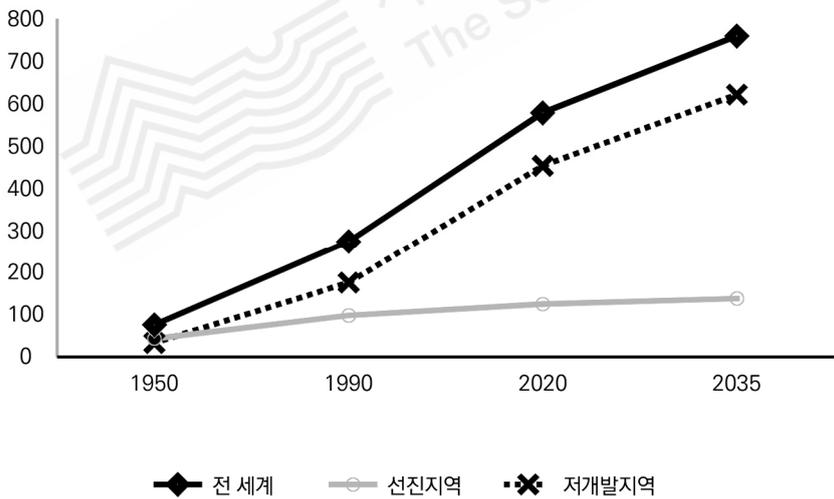
⁷⁾ 베스트팔렌 조약으로 주권국가가 탄생하게 된다. 당시 주권국가의 수를 살펴보면, 30년 전쟁이 끝났을 때 신성로마제국 내 주권국가는 약 900개 존재하였고, 베스트팔렌 조약(the Peace of Westphalia)으로 355개로 줄어든다. 1815년 독일연방이 설립되었을 때는 36개의 주권국가만이 남아 가입하게 된다. 이러한 주권국가 수의 감소는 두 가지 측면에서 해석이 가능한데, 첫 번째는 주권국가가 국제관계의 주요 행위자가 될 무렵 어느 정도의 규모를 형성하며 영향력을 행사할 수 있었다는 것이다. 두 번째는 특정지역의 주권국가 수의 감소는 큰 영토를 가진 주권국가의 탄생을 의미하는 것으로, 결과적으로 주권국가의 영향력의 확대를 가져왔다고 할 수 있다. 당시 유럽의 주권국가 변화에 대해서는 Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 7th ed., revised by Kenneth W. Thompson and W. David Clinton(Beijing: Peking University Press, 2005), pp.347-349 참고 바란다.



(단위: 백만 명)

[그림 2-1] 100만 이상 도시 인구 증가 추이(1950~2035년)

자료: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, "World Urbanization Prospects: The 2018 Revision", Online Edition 참고로 저자 작성.



(단위: 개)

[그림 2-2] 100만 이상 도시 증가 추이(1950~2035년)

자료: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, "World Urbanization Prospects: The 2018 Revision", Online Edition 참고로 저자 작성.

국제관계 주요 행위자로서의 잠재력은 발전 수준별 지역의 인구 증가 현황과 향후 증가 추세를 통해서도 확인할 수 있다. 우선, 2035년까지 전 세계적으로 도시는 지속적으로 증가할 것으로 예측된다. 경사국의 통계를 살펴보면, 2035년까지 인구 30만 이상 규모의 도시는 2,363개까지 늘어날 전망이고, 그중 인구 100만 이상 도시도 760개 정도로 예측되고 있다. 둘째, 저개발지역(less developed regions) 도시가 큰 폭으로 증가하면서 지역별로 도시들의 역할이 커질 수 있게 되었다. 경사국의 조사에 의하면, 인구 30만 이상의 저개발지역 도시는 1950년 118개에서 1990년 622개로 약 5배 이상 증가하였고, 2015년에는 1,313개까지 늘어났다. 같은 기간 선진지역(more developed regions)의 도시가 각각 1950년 188개, 1990년 369개, 그리고 2015년 461개였던 것을 감안하면 저개발지역 도시의 증가세가 얼마나 빠르지는 확인할 수 있다. 셋째, 냉전 종식 이후 저개발지역 인구 100만 이상 도시의 급증은 국제무대에서 행위자로서 도시의 대표성을 더욱 강화시킬 수 있을 것으로 보인다. 선진지역 뿐만 아니라 저개발지역에서도 일정 규모의 도시가 늘어나면서 행위자로서의 보편성을 확보할 수 있게 되었기 때문이다. 증가추세를 구체적으로 살펴보면, 저개발지역 인구 100만 이상 도시는 1950년 33개로 선진지역 43개보다 적었다. 하지만, 1990년에는 176개로 선진지역 98개 보다 약 2배 정도의 차이를 보였고, 2020년에는 선진지역보다 300여개가 많은 454개까지 증가할 것으로 예측되고 있다. 또한, 이러한 증가 추세는 향후에도 지속되어 2035년 저개발지역 인구 100만 이상 도시는 622개까지 증가할 것으로 분석되고 있다([그림 2-2] 참조).⁸⁾

결론적으로, 국제무대에서 도시는 ①글로벌 도시를 포함한 도시의 양적 팽창과 지속 가능성 확보로 행위자로서의 규모 형성, ②저개발지역 도시의 급증으로 지역적 한계 극복과 보편성 확보로 인해 주요한 외교 행위자로 등장하고 있다.

2) 도시화 문제에 대한 공동 대응 필요성 증대

도시의 양적팽창은 결과적으로 도시화 문제를 야기시킨다. 전 세계적으로 특히, 저개발지역을 중심으로 도시화가 급속히 진행되면서 도시가 발전의 견인 역할을 하는 것과 동시에 문제 발생의 온상이 되고 있다. [표 2-3]에서 확인할 수 있듯이 전 세계 도시들의 도시화 과정에서 발생한 문제들은 주거에서 환경, 그리고 안전 분야까지 다

⁸⁾ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, "World Urbanization Prospects: The 2018 Revision", Online Edition.

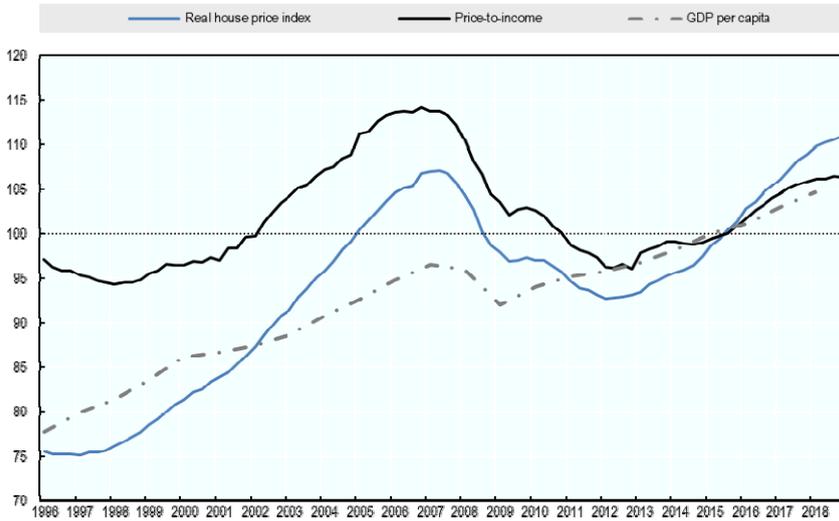
양하다. 그중 주거와 환경 문제를 중심으로 도시화로 인해 발생한 문제들과 현황을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

[표 2-3] 도시화 주요 문제

| 분야 | 주요 문제 |
|----|---|
| 주거 | <ul style="list-style-type: none"> • 주택공급 부족 문제 • 홈리스 증가 • 주택 가격 상승 • 높은 재개발 투자비용 • 빈민촌 증가 • 주택 노후화 |
| 교통 | <ul style="list-style-type: none"> • 출·퇴근 시간 교통 혼잡 • 주차 공간 부족 • 대중교통 시설 부족 • 대중교통 비용 상승 |
| 환경 | <ul style="list-style-type: none"> • 식수 부족 및 수질오염 • 대기오염: 온실가스 • 위생문제 • 쓰레기 처리 시설 부족 • 자원 고갈 |
| 안전 | <ul style="list-style-type: none"> • 마약범죄 • 교통사고 • 납치, 인신매매 • 아동과 노인 학대 • 성범죄 • 인종·민족·성·계급 차별 |

자료: 저자 작성.

주거문제 같은 경우는 주택공급 부족과 함께 주택 가격 상승, 높은 재개발 투자비용, 그리고 주택 노후화와 빈민촌 및 홈리스 증가 등의 문제들이 복합적으로 발생하고 있다. 그중 많은 지역 이슈의 중심에 있는 주택가격 부담률을 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 회원국 상황을 예로 살펴보면, 실질 주택가격 지수(real house price index, 100기준)는 1996년부터 2018년 사이 지속적으로 상승하였다. 특히, 2015년 3분기 100.50을 기록한 이래 계속 상승하여 2018년 4분기 111.04까지 증가한 것으로 나타났다. [그림 2-3]에서 알 수 있듯이 같은 기간 OECD 국가들의 1인당 국민총생산(GDP)도 증가하였지만 실질 주택가격 지수만큼은 아닌 것으로 분석되고 있다.⁹⁾



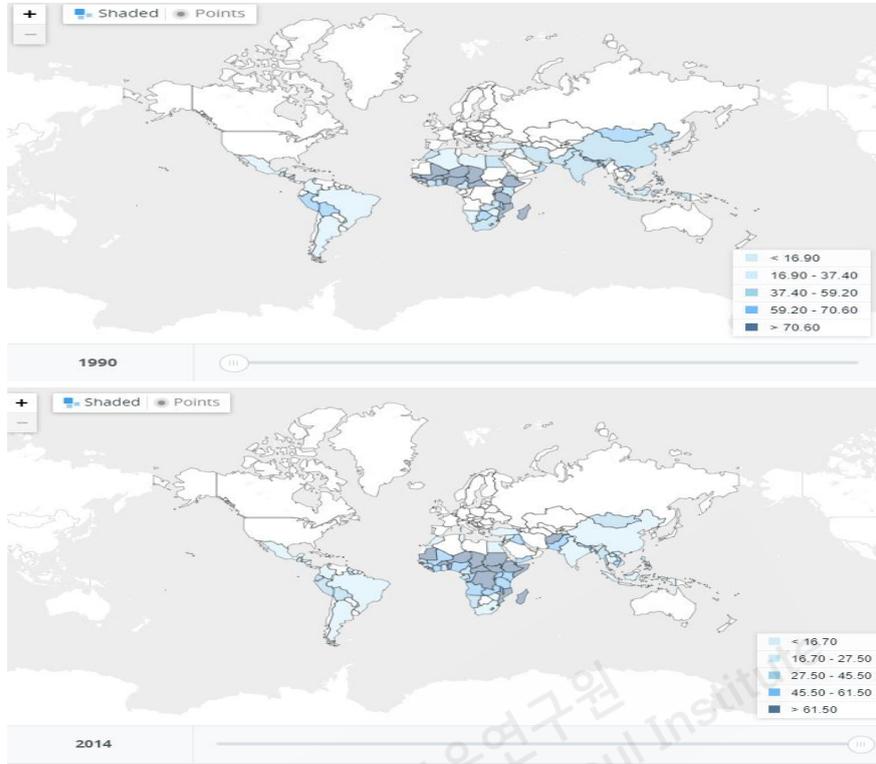
[그림 2-3] OECD 국가 주택가격 상승 추이(1996~2018년)

자료: OECD Social Policy Division, "OECD Affordable Housing Database - HM1.2 HOUSE PRICES", <http://www.oecd.org/els/family/HM1-2-Housing-prices.pdf>.

대표적 주거 문제로 거론되는 도시 슬럼지역 거주 인구 역시 전 세계적으로 감소하고 있는 추세이지만, 중동과 아프리카, 그리고 일부 동남아 지역의 비율은 여전히 높게 나타나고 있다. 세계은행 조사에 의하면, 전 세계 도시 슬럼지역 거주 인구 비중은 1990년 약 47.3%, 2000년 약 39.7%에서 2014년 약 29.8%까지 감소하였다. 하지만 [그림 2-4]에서 알 수 있듯이 특정 지역의 비율은 여전히 유지 혹은 증가하고 있다. 예를 들어, 아랍 세계는 2005년 27.5%에서 2014년 32.5%로 증가하였다. 사하라 사막 이남 아프리카 지역 역시 다소 감소는 하였지만 2014년 55.3%의 높은 수준을 유지 중이다. 앞서 살펴본 도시와 규모별 인구 증가 현황과 비교해 보면, 저임금 지역 도시 슬럼지역 거주 인구의 상태는 매우 심각한 것으로 나타나고 있다. 2005년에서 2014년 사이 64.6~69.2% 사이의 수치를 보이고 있다.¹⁰⁾ 이는 저개발 지역의 도시화가 진행될수록 도시 슬럼지역 거주 인구 문제는 지속적으로 이슈가 될 수 있음을 의미한다.

⁹⁾ OECD Social Policy Division, "OECD Affordable Housing Database - HM1.2 HOUSE PRICES", <http://www.oecd.org/els/family/HM1-2-Housing-prices.pdf>.

¹⁰⁾ The World Bank, "Population living in slums (% of urban population)", <https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.SLUM.UR.ZS?end=2014&start=2014&view=map>.

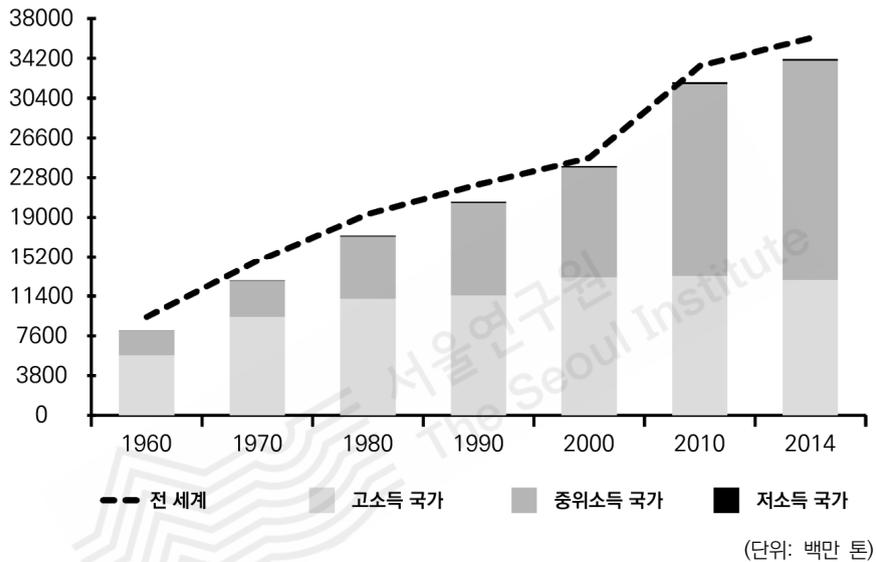


[그림 2-4] 1990년과 2014년 지역별 도시 슬럼지역 거주 인구 현황

자료: The World Bank, "Population living in slums(% of urban population)",
<https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.SLUM.UR.ZS?end=2014&start=2014&view=map>.

환경오염은 인간의 생명과 직결된 가장 심각한 도시화 문제 중 하나로 거론되고 있다. 개발 중심 도시화의 필연적인 결과라고 할 수 있다. 대표적인 환경오염인 대기오염 상황과 추세를 2000년 이후 OECD 국가 주요 도시들의 초미세먼지(PM2.5) 상황을 중심으로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. OECD의 관련 조사에 의하면, 2000년 647개 OECD 국가 조사 대상 도시 중 $16\mu\text{g}/\text{m}^3$ 과 $26\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이상을 기록한 도시는 각각 205개와 95개로 나타났다. 약 1/3 도시의 초미세먼지 수치가 $16\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이상을 기록한 것이다. 이후 16년 동안의 노력으로 2016년 $16\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이상 도시는 144개로 줄었고, 심지어 $26\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이상인 도시는 33개 까지 줄어들었다. 하지만 멕시코, 폴란드, 한국, 이탈리아, 그리고 콜롬비아 등 일부 국가 도시들의 상황은 여전히 심각한 것으로 나타나고 있다.¹¹⁾

환경오염과 관련하여 주목할 부분은 도시화가 급속히 진행 중인 중위소득 국가(upper-middle-income countries)들의 대기오염 물질 배출이 증가하고 있다는 점이다. 세계은행의 관련 조사에 의하면, 전 세계 이산화탄소(CO₂) 배출량 중 고소득 국가가 배출하는 비중은 1990년 약 51.7%에서 2014년 약 35.8%로 줄어든 반면, 중위소득 국가가 배출하는 비중은 1990년 약 40.2%에서 2014년 약 58.1%로 증가하였다. 1970년 약 23.1%만을 차지했던 것에 비해 약 2배 이상 증가한 수치이다([그림 2-5] 참조).¹²⁾



[그림 2-5] 소득별 이산화탄소 배출 추이(1960~2014년)

자료: The World Bank, "CO₂ emissions(kt)",
<https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT?view=map>.

이상의 도시화 과정에서 발생한 문제들은 앞서 살펴본 세계화의 영향임과 동시에 향후 역으로 세계화 진전에 직·간접적인 영향을 끼칠 수 있는 요인이다. 세계화가 경제와 사회발전을 견인하며 전 세계적으로 도시화에 기여하였지만, 개별 도시의 문제를 전 세계적인 이슈로 만들기도 하였기 때문이다. 이로 인해, [표 2-3]의 도시화 문제들은

11) OECD Statistics, "Air Pollution in PM_{2.5}(average level in $\mu\text{g}/\text{m}^3$ experienced by the population)",
<https://stats.oecd.org/index.aspx?r=947255>.

12) The World Bank, "CO₂ emissions(kt)", <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.KT?view=map>.

특정 국가와 도시만의 것이 아닌 전 지구적인 이슈가 되었다. 결과적으로 문제 해결 역시 특정 국가와 도시만의 노력으로는 불가능하게 되었다. 이 연구의 '신외교' 파트와 제3장에서 자세히 살펴보겠지만, 세계화 시대 외교 어젠다에 대한 인식 변화는 이러한 성질의 도시화 문제를 더 이상 국내 이슈로 한정시키지 않는다. 그리고 행위자의 다층화로 도시의 행정기관인 '지방정부'를 글로벌 거버넌스의 중요 행위자로 점차 인식하고 있다.



3_신외교

1) 신외교 개념의 역사적 변천과정

도시외교는 내·외부 환경 및 구성 요인의 변화와 함께 외교에 대한 점진적 인식 변화에 의해 나타난 개념이다. 18세기 말 형성된 외교의 현대적 특징을 기반으로 점진적이지만 지속적으로 추구된 ‘신외교’ 탐구의 산물이다. 도시외교 개념은 냉전 종식 이후 특히 최근 10년 본격적으로 제기되기 시작하였지만, 200여 년 동안 이루어진 외교 행위 ‘주체’, ‘영역’, ‘주제’, 그리고 ‘형식’ 등에 대한 문제제기와 이로 인한 인식 전환 과정에서 형성된 큰 물줄기 중 한 지류라고 할 수 있다.¹³⁾

외교는 18세기 초까지 특권이 부여된 문서라는 뜻으로 인식되었다(표 2-4 참조).¹⁴⁾ 단순한 조약의 개념을 넘어 이를 체결하기 위한 협상 행위와 주제까지 포함하게 되는 것은 18세기 중·후반부터인 것으로 파악된다.¹⁵⁾ 이와 함께 외교를 ‘정치적 관계’로 보던 단일 시각에서 탈피하여 ‘대외정책’(foreign policy)과 분리된 영역으로 인식하게 되는 것도 이때부터이다. 이러한 인식의 폭 확장에도 불구하고, 당시 외교 개념의 범위는 여전히 협소했다. 외교를 특정 소수 집단의 동맹을 포함한 전쟁과 평화 이슈에

13) 본문에서 ‘행위 주체’는 문맥에 따라 ‘주체’ 혹은 ‘행위자’로 표기하였음을 특별히 밝힌다.

14) 외교의 어원은 고대 그리스에서 찾을 수 있다. 고대 그리스 철학자 Plato와 Herodotus의 저서를 살펴보면, 신락에 자문을 구하거나 세상을 보고 외국인의 생각과 가치 그리고 하는 일을 반영하기 위해 신성한 혹은 에큐메니컬(ecumenical) 대사를 파견하였음을 알 수 있다. Costas M. Constantinou and Paul Sharp, “Theoretical Perspectives in Diplomacy”, in Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp eds., *The SAGE Handbook of Diplomacy*(London: SAGE Publications Ltd, 2016), p.14.

15) ‘외교’ 역시 여타 사회과학분야 개념과 같이 시간과 공간(across time and space)을 넘어 지속(stability)과 변화(change)를 거치면서 변천해 왔다. 개념의 주요 어원과 역사적 발전 과정은 다음 표와 같다. Halvard Leira, “A Conceptual History of Diplomacy”, in Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp eds., *The SAGE Handbook of Diplomacy*(London: SAGE Publications Ltd, 2016), pp.31-33.

19세기 이전 외교 개념의 어원과 주요 역사적 발전 과정

| 시대 | 용어 | 뜻 |
|---------|---------------------------------|-----------------------------------|
| 고대 그리스 | <i>diplōō</i> | (동사) 이중으로 접는(diploun) |
| | <i>diplōma</i> | (명사) 전달자에게 특별한 권한이 부여된, 접혀진 공식 문서 |
| 중세 | <i>diplomas</i> | (면책)특권이 부여된 문서 |
| 르네상스 | <i>diploma</i> | 교황(지정된) 편지 |
| 18세기 초 | <i>diplomatica</i> | (집합 용어) 조약들 |
| 18세기 중반 | <i>corps diplomatique</i> | 외교단 |
| | <i>diplomatique</i> | 사절들의 활동 |
| | <i>diplomate</i> /diplomatic | 국가 간 활동 |

대해 조약을 체결하는 행위 정도로만 인식하였다.

[표 2-4] 18세기 이전 외교 관련 주요 사상과 주장

| 시기 | 주요 인물 | 주요 내용 |
|------------|--|--|
| 고대 그리스 | 아이스키네스(Aeschines) 데모스테네스(Demosthenes) | <ul style="list-style-type: none"> • 보고와 정책 자문 책임 • 폴리스 지시의 충실한 이행 • 사절단의 해외에서의 적절한 행동 • 기회 상실에 대한 책임 |
| 고대 로마 | 키케로(Cicero) 세네카(Seneca) | <ul style="list-style-type: none"> • 폴리스보다 더 확장된 커뮤니티 이익 추구, 불가능할 경우 그 범위 축소 |
| 5세기 | 오거스틴(Augustine) | <ul style="list-style-type: none"> • ‘신화 외교’(mytho-diplomacy) : 지구상의 커뮤니티(도시) 간 관계 중재 : 인간과 신 사이의 관계 중재 |
| 중세 르네상스 초기 | - | <ul style="list-style-type: none"> • 외교 사무소, 사교성, 법정 행위, 박식, 연설과 설득 기술 등 • 감정과 균형적인 심리상태 • 협상의 조건과 목적 |
| | 귀치아르디니(Guicciardini) 마키아벨리(Machiavelli) | <ul style="list-style-type: none"> • 국가이성(raison d'état) |
| | 바르바로(Barbaro) 돌레(Dolet) 겐티리(Gentili) | <ul style="list-style-type: none"> • 인본주의 중재(humanist meditations) |
| 17세기 | 리슐리외(Richelieu) | <ul style="list-style-type: none"> • 지속적 협상(continuous negotiation) : 교류 채널 지속적 확보 : 환경과 조건 변화로 타협과 해결 가능 • 사이드 효과 |

자료: Costas M. Constantinou and Paul Sharp, "Theoretical Perspectives in Diplomacy", in Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp eds., *The SAGE Handbook of Diplomacy*(London: SAGE Publications Ltd, 2016), pp.13-16 참고로 저자 작성.

18세기 중반부터 형성되기 시작한 ‘현대성’(modernity)을 가진 외교 개념과 이에 대한 인식 변화는 ‘계몽과 혁명’(the enlightenment and the age of revolutions)이라는 시대적 변혁의 산물로 19세기 중반까지 근본적 변화(radical transformation)를 일으킨다. 이 시기 상대적으로 급진적 전환이 이루어진 것이다. 신외교에 대한 변화 양상을 잘 보여주는 대표적인 주장으로 외교는 더욱 ‘간단하고, 공정하고, 그리고 싸게’(simpler, fairer and cheaper) 변해야 한다는 의견이 제시된다. 이는 과거 프랑스 외교 형태에 대한 비판적 사고의 결과로 신대륙인 미국을 중심으로 외교의 속성이 달려져야 한다는 배경하에서 주장된 것이다. 이런 차원에서 상업과 직접 무역, 그

리고 과학 등에 관심을 가져야 하고, 외교관에게 도덕이 요구되게 된다. 외교에도 자유민주주의 요소가 반영되기 시작한 것이다.

19세기 말에 이르러서는 외교 활동을 대중에 공개해야 한다는 의견까지 제기된다. 그리고 세계 제1·2차 대전과 국제연맹(the League of Nations) 실험 등을 거치면서 평화와 협력이 핵심 개념으로 등장하게 된다. 이후, 냉전시대를 거치면서, 특히 냉전 종식 이후 외교는 ‘합성외교’(composite diplomacy)로 지칭될 만큼 주체, 영역, 주제, 그리고 형식 등 전 분야에서 경계 파괴와 다양성을 보여주고 있다.¹⁶⁾

2) 신외교 이론적 배경과 주요 시각

(1) 주류 국제관계학의 외교에 대한 제한된 인식

1918년 영국 웨일스대학(University of Wales)에 국제관계학과가 최초로 설립되면서 ‘전쟁 방지-평화유지’를 목적으로 하는 국제관계 연구는 본격적으로 시작된다. 지난 100여 년 동안 국제관계학은 4회에 걸친 패러다임 대논쟁을 거치면서 개인주의와 전체주의, 물질주의와 관념주의 모두를 포함하는 이론체계를 형성한다.¹⁷⁾ 기존의 사상가와 정치인들의 관념과 경험에 의존하던 산발적 지식을 넘어 독립된 학문으로 발전한 것이다. 이와 동시에 대외정책의 행위자, 의사결정과정, 그리고 행위와 관계를 연구하는 대외정책의사결정(혹은 대외정책 분석)이론이 중범위 이론(middle range theory)으로 발전한다. 거시이론이라 할 수 있는 국제관계이론에 비해 체계적인 패러다임으로까지 발전하지는 못하였지만, 미시적 관점에서 다양한 행위자가 어떠한 의사결정 과정을 통해 국가의 대외정책에 영향을 끼치는지를 이론화하였다.

¹⁶⁾ Halvard Leira, “A Conceptual History of Diplomacy”, pp.34-36.

¹⁷⁾ 학자들마다 미세한 차이는 있지만 4대 대논쟁(great debate)은 다음을 포함한다. 제1차는 ‘현실주의’(realism)와 ‘이상주의’(idealism) 간의 논쟁, 제2차는 ‘전통주의’(traditionalism)와 ‘행위주의’(behaviorism) 간의 논쟁, 제3차는 ‘신현실주의’(neorealism)와 ‘신자유주의’(neoliberalism) 간의 논쟁을 의미한다. 제4차 대논쟁 같은 경우는 ‘구성주의’(constructivism)의 대두로 ‘물질주의’(materialism) 중심의 이론 체계에 도전함과 동시에 ‘관념주의’ 중심의 이론을 형성하고 있는 것을 지칭할 수 있다. 참고 肖锋, 『国际关系理论』, 王建伟主编: 『国际关系学』, 北京: 中国人民大学出版社, 2010年, 第2-26页.

[표 2-5] 주류 국제관계 학자들의 외교에 대한 인식

| 학자 | 개념 | 주요 내용 |
|---------------------------|---|--|
| 홀스티(Holsti)(1967) | - | • 대외정책 도구 : 선전, 경제 보상과 처벌, 무력 사용과 위협 등 |
| 모겐소(Morgenthau) (1967) | 좋은 외교 (Good diplomacy) 나쁜 외교 (Bad diplomacy) | • 좋은 외교 : 평화적으로 대외정책의 목적 추구 : 필요한 것에 대한 더 큰 그림 가능 |
| 플턴(Fulton) (1998) | - | • 다른 국가와 '이야기'(talks)하는 방식 |
| 조지(George) (1991) | 국정·외교술 (statecraft) | • 다른 대외정책 도구의 효율성 제고 방법 |
| 크로커(Crocker) (1999) | - | • 흥정(bargaining)과 협상 |
| 세이브(Seib) (2009) | - | • 보편적으로 국제적 인간적 행동의 도덕(ethics) • 국제 제도 형성의 구성요소 • 시민사회 대표들에 의한 글로벌 거버넌스와 공공외교 활동 |
| 호킹(Hocking) (2012) | - | • 특징 없는 조직적 네트워크 활동 |

자료: Costas M. Constantinou and Paul Sharp, "Theoretical Perspectives in Diplomacy", in Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp eds., *The SAGE Handbook of Diplomacy*(London: SAGE Publications Ltd, 2016), pp.17-18 참고로 저자 작성.

이에 비해, 외교(학)는 체계적으로 연구되지 않는다. 국제관계 거시이론을 설명하는 과정에서 제한된 시각으로 단순히 언급되는 수준을 벗어나지 못하였다. 이는 국제관계 연구가 제2차 세계대전 이후 형성된 양극 체제(bipolar system)의 영향으로 행위자보다는 구조 중심으로 이루어진 결과 때문이다. 이로 인해 주류 국제관계 학자들은 외교(학)를 단순히 선전(propaganda), 경제 보상과 처벌(economic rewards and punishments), 그리고 무력사용과 위협(the threat or use of force) 등 대외정책의 도구로 규정하였다. 심지어 단순한 흥정과 협상(bargaining and negotiation) 혹은 국제관계를 다루는 좋은 방식(good way of handling international relations) 정도로 인식하였다([표 2-5] 참조).¹⁸⁾ 또한, 외교를 여전히 '대외정책' 개념과 혼용하여 사용하거나 경우에 따라서는 치국경세술(statecraft) 혹은 전략(strategy)의 의미로 사용하고 있음을 어렵지 않게 발견할 수 있다.¹⁹⁾

¹⁸⁾ Costas M. Constantinou and Paul Sharp, "Theoretical Perspectives in Diplomacy", pp.17-18.

(2) 전통외교 탈피와 다원적 이론화 시도

주류 국제관계이론의 대논쟁과 패러다임 변화 속에서 외교 이론화 작업이 전혀 이루어지지 않은 것은 아니다. 냉전 종속 이후 탈실증주의(post-positivism) 학자들에 의해 주류 국제관계이론에서 간과한 요소와 성질이 논의된다. 소수이지만 외교학 연구자들에 의해서도 타 분야 이론과의 결합 등을 통해 이론화 시도가 지속적으로 이루어진다.

탈실증주의자들의 외교에 대한 논의는 한편으로는 외교이론과 국제관계이론 사이의 가교 역할을 하였고, 다른 한편으로는 국제관계이론 패러다임과 별개로(혹은 탈피하여) 외교 자체를 이론화하는 데 이론적 시각을 제공하였다.²⁰⁾

탈실증주의자들은 실증주의의 네 가지 특징인 ①과학의 통일성, 즉 자연주의, ②사실의 중립성, 즉 객관주의, ③과학의 규율성, ④이론의 중립성, 즉 경험주의를 기반으로 형성된 기존 이론들을 비판하며 일부 과학현실주의(scientific realism) 인식론을 포함하는 해석주의(interpretivism) 기반의 이론과 연구방법론을 제시한다. 국제관계이론에 새롭고 균형 잡힌 시각을 제공하기 시작한 것이다. 특히, ‘규범이론’(normative theory), ‘여성주의이론’(feminist theory), ‘비판이론’(critical theory), ‘포스트 모더니즘’(post-modernism), 그리고 ‘구성주의’ 등 학파가 형성되면서 다양하면서도 체계적인 시각을 제공해 주고 있다.

이 중에서도 구성주의는 3대 국제관계이론으로 발전하면서 국제관계 연구의 존재론(ontology)적 변혁을 불러일으킨다. 구성주의의 기본특징은 다음과 같이 세 가지로 요약할 수 있다. 첫 번째는 ‘정체성 정치’(identity politics)로 사회 행위자의 ‘정체성’은 일종의 사회관계의 결과물로 정체성의 형성과 변화는 행위자의 기본이덕과 경

19) 외교와 대외정책, 치국경세술, 그리고 전략과의 관계는 아래 연구결과 참고 바란다. Brian Hocking, "Diplomacy and Foreign Policy", in Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp eds., *The SAGE Handbook of Diplomacy*(London: SAGE Publications Ltd, 2016), pp.67-76; Markus Kornprobst, "Statecraft, Strategy and Diplomacy", in Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp eds., *The SAGE Handbook of Diplomacy*(London: SAGE Publications Ltd, 2016), pp.54-63.

20) ‘양립외교’ 관련 연구를 살펴보면, 1970년대 자유주의 이론가 특히, Robert Keohane과 Joseph S. Nye Jr.의 국제관계 행위 주체와 분야에 대한 시각 역시 신외교 형성에 지대한 영향을 끼쳤음을 알 수 있다. 구체적으로, 자유주의 이론가들의 다국적기업, 시민단체, 그리고 종교집단 등 초국가 행위자의 현존 세계질서에서의 역할을 주목한 부분은 국가중심 세계정치 패러다임의 한계를 뛰어 넘는 시각을 제공해 주었다. 다른 한편, 그들의 상위-하위정치에 대한 논의는 하위정치 이슈의 중요성뿐만 아니라 상위정치 이슈 간의 연관성을 보여 줌으로서 국제관계의 복잡한 특징과 함께 이슈의 성질 변화를 인식할 수 있는 관점을 제시하였다. Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*(New York: Routledge, 2015), pp.69-72. 구체적인 내용은 본문 제3장 참고 바란다.

향을 변화시킨다. 두 번째는 '상호 주관성'(inter-subjectivity)과 행위자-구조의 상호구성(mutual constitution)이다. 행위자와 구조 모두 존재론적 지위를 가지고 있으며, 상호 관계에 의해 구성된다. 세 번째는 '관념 요인'(ideational factor)으로 모든 사회구조는 '공유된 관념'(shared idea)에 의해 규정된다. 공유된 관념, 가치, 그리고 문화가 행위자의 정체성과 이익을 구성하며, 사회구조 변화에 영향을 끼친다.²¹⁾ 이상의 개인에서 국가까지의 행위자와 구조 간의 상호작용과 영향, 관념적 요소의 강조는 국제관계의 우연성을 설명 가능케 하였고, 결과론적 시각이 아닌 과정과 가변성을 중시하는 시각을 형성케 하였다. 결과적으로, 국제관계 거시 이론의 일대 변혁은 외교의 이론화 특히, 신외교 형성에 직·간접적 영향을 끼치게 된다.

다른 한편, [표 2-6]에서 알 수 있듯이 외교 연구자들은 다양한 학문과의 결합을 통해 '당연시'되었던 전통외교의 틀을 벗어난 시각을 제시하고 있다. 이는 다양한 신외교 형태 형성의 밑바탕이 되는데 대략적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 외교 행위자 같은 경우는 개인, 부족, 관료집단, 그리고 망명정부 등 국가라는 블랙박스(black box)를 열었음을 알 수 있다. 대외정책의사결정이론(대외정책 이론)의 층위 분석(level analysis) 혹은 자유주의 국제관계이론의 시각이 반영된 것이다. 둘째, 분야에서 나타난 특징은 지역 문화에서 교육까지 하위정치(low politics) 이슈들이 포함되었다. 셋째, 분석대상의 속성과 관련해서는 종교와 도덕적 요소가 강조되면서 관념적 요인이 부각되었음을 알 수 있다. 마지막으로, 외교 행위의 성질과 관련해서 결과보다는 과정, 단발성 게임보다는 지속성, 그리고 일 자체보다는 관계 형성을 중시하고 있음을 확인할 수 있다.

21) 구성주의는 크게 '사회적 구성주의'(social constructivism)와 '규칙 지향 구성주의'(rule-oriented constructivism)로 발전해 왔다. 구성주의 이론의 기본 특징을 공유하지만, 세부적으로 다른 접근법을 보이고 있다. 첫째, 전자가 국가중심주의라면 후자는 인간 중심의 다양한 행위자를 고려한다. 둘째, 전자가 행위자-구조의 상호 구성의 관념적 요인을 문화로 본다면, 후자는 언어, 담화, 그리고 규칙을 더욱 중시한다. 肖锋, 「国际关系理论」, 第20-25页.

[표 2-6] 외교 이론화 다각적 시각

| 시각 | 주요 학자 | 주요 내용 |
|------------|----------------------------------|---|
| 종교학 | 버터필드(Butterfield) (1954) | • 기독교 관념(Christian notions) : 돌봄, 자선, 자기희생 |
| | 이크발(Iqbal) (1975) | • 이슬람 관념(Islamic notions) : 진실, 정의, 확장된 공동체 |
| | 시디(Sidy) (1992) | • 세계외교(world diplomacy) : 전 인류의 공익, 지구적 이익 |
| | 존스톤(Johnston) (1994,2003) | • 신앙기반 외교(faith-based diplomacy) : 진실, 정의, 확장된 공동체 |
| | 데이비드(David) (2004) | • 지속가능한 외교(sustainable diplomacy) : 건설적인 인간관계와 환경 : 분쟁 변화와 구조적 폭력 초래 원인 : 상대에 대한 공감대와 자기 비판 |
| 인류학 사회학 | 누머린(Numelin) (1950) | • 비서양 사회 부족과 그룹의 외교적 활동 : 선물교환, 지역 종교의식 참석, 전략결혼, 모유양육 |
| | 세넷(Sennett) (2012) | • 일상외교(everyday diplomacy) : 갈등과 경쟁 중 협력을 위한 일상 활동과 책략(요령과 방향, 코드화된 몸짓, 공감적 대화) : 유대 혹은 일체감 |
| 정신분석학 | 볼칸(Volkan) (1999) | • 개인에서 큰 집단 정체성으로 전환 • 작은 자아에서 큰 자아 형성 • 특별한 감성적 애착을 형성하는 국가, 출생물, 모친 존재 간의 무의식적 연결 • 리더 및 가족의 명예와 연관된 부친 권위 관련 관계 |
| 민족학 예술사 | 크레이머(Kreame) 피(Fee) (2002) | • 외교 목적의 가치와 역할 : 고차원의 상징적 가치 : 특정 문화의 직물, 가공품 등 활용 |
| 지리학 | 매코널(McConnell) (2012) | • 비공식외교의 합법화 : 망명정권 등의 국제체제 내 합법화를 위한 국가외교 모방 |
| 교육학 | 리차드슨(Richardson) (2012) | • 다문화 교육 : 외교적 감성 배양 |
| 정치학 | 쿠스(Kuus) (2013) | • 관료 집단의 지식생산 : 초국가 외교 봉사 |

자료: Costas M. Constantinou and Paul Sharp, "Theoretical Perspectives in Diplomacy",
in Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp eds., *The SAGE Handbook
of Diplomacy*(London: SAGE Publications Ltd, 2016), pp.23-24 참고로 저자 작성.

(3) 세계화 시대 신외교 주요 특징

18세기 말부터 탐구되기 시작한 신외교는 세계화라는 역사적 큰 흐름 속에서 정치적으로는 세계대전을, 경제적으로는 산업혁명 등의 기술변혁을 거치면서 ‘일정한 방향’으로 발전되어 왔다. 구외교 혹은 전통외교(old or traditional diplomacy)와 비교하였을 때, 시기별로 정도의 차이는 보이지만 외교 주체, 외교 분야, 그리고 외교 성질 등 세 가지 측면에서 다음과 같은 특징을 보이고 있다([표 2-7] 참조).

[표 2-7] 세계화 시대 신외교 행위 주체, 분야, 그리고 성질별 특징

| 구분 | 특징 |
|-------|---|
| 행위 주체 | <ul style="list-style-type: none"> • 행위자 다층화, 종적 권한 분산 • 부서 간 횡적 업무 분장, 수장 및 대사의 전문화 |
| 분야 | <ul style="list-style-type: none"> • 군사와 다른 문제 간 무경계 • 국내문제와 국제문제 간 무경계 • 상위정치와 하위정치 간 무경계 |
| 성질 | <ul style="list-style-type: none"> • 절대이익과 공동이익 추구 • 중·장기적 목표 실현이 핵심 • 관계 구축 중심 |

자료: 저자 작성.

첫째, 행위 주체 측면에서 신외교의 가장 두드러진 특징은 행위 주체의 다변화와 비국가 행위자의 역할 확대이다. 행위 주체의 다변화는 크게 종적인 권한 분산과 횡적인 업무 분장 두 측면에서 나타나고 있다. 종적인 권한 분산은 국가라는 추상적인 개념 하에 중앙정부의 전유물로 여겨졌던 외교가 비국가 행위자의 참여와 역할을 중시하기 시작하였음을 의미한다. Andrew F. Cooper 등에 의하면, 신외교의 주요 행위 주체로 국가, 국제기구, 시민사회, 그리고 다국적기업 등을 들 수 있다.²²⁾ 1648년 베스트팔렌 조약 이후 국제사회를 구성하는 기본단위인 주권국가뿐만 아니라, 초국가 행위자인 국가기구와 다국적기업, 그리고 국가 내부 행위자(sub-national actors)인 시민사회까지도 포함하고 있는 것이다.

²²⁾ Andrew F. Cooper, Jorge Heine and Ramesh Thakur, "Introduction: the Challenges of 21st-century Diplomacy", in Andrew F. Cooper, Jorge Heine and Ramesh Thakur eds., *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*(Oxford: Oxford University Press, 2015), pp.6-12.

[표 2-8] 층위별 주요 행위자와 분석 시각

| 층위 | 주요 행위자 | 대외정책 주요 분석 시각 |
|------|---|---|
| 개인 | 대통령, 주석, 총리 등 | <ul style="list-style-type: none"> • 정신분석 • 인격특징 • 감정과 감성 등 |
| 정부 | 관료조직, 위원회 등 | <ul style="list-style-type: none"> • 소그룹 사유(group think) • 관료정치 • 조직적 행위 • 정부정치결정방식 등 |
| 국내정치 | 행정·입법·사법 산하 기관, 정당, 기업과 연합회, 시민단체, 언론, 협회, 종교집단 등 | <ul style="list-style-type: none"> • 양면게임(two level game) • 대중여론 • 정치 체제, 정치 집단화 등 |
| 초국가 | 정부 간 국제기구, 국제 비정부기구, 다국적 기업 등 | <ul style="list-style-type: none"> • 규범, 원칙, 의사결정 시스템 • 글로벌 거버넌스 • 글로벌컬리티(globality) 등 |

자료: Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory* (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2007), pp.37-141 참고로 저자 작성.

총적으로 확대된 외교의 주체를 대외정책이론의 시각으로 층위별로 살펴보면 다음과 같이 세부적으로 분류할 수 있다([표 2-8] 참조). 개인 층위의 주요 주체는 대통령, 주석, 그리고 총리 등 각국의 '지배적 지도자'(predominant leader)가 해당된다. 이들의 개인적 특성, 가령 '신념'(belief), '동기'(motives), '의사결정방식'(decision style), 그리고 '대인관계방식'(interpersonal style) 등은 대외정책의사결정 과정뿐만 아니라 외교활동에 직·간접적인 영향을 끼친다.²³⁾ 정부 층위에서는 관료조직과 위원회 등 (비)공식집단 등이 해당된다. 국내정치 층위에는 정부 산하기관, 정당, 기업과 경제 연합회, 언론, 시민단체, 그리고 종교집단 등 다양한 성질과 목적의 행위자들이 포함된다. 이들은 ①연구와 파견교육, ②지지나 규범 주창(advocacy and norm promotion), ③어젠다 설정, ④정부와 국제기구에 대한 로비, ⑤프로그램 실행과 인도주의 지원, ⑥국제적 약속의 실행 여부에 대한 감시 등의 역할을 통해 외교활동을

²³⁾ Margaret G. Hermann, "Introduction: A Statement of Issues", in Margaret G. Hermann with Thomas W. Milburn eds., *A Psychological Examination of Political Leaders*(New York: The Free Press, 1977), pp.21-22; Margaret G. Hermann, "The Effects of Leadership Style on Executive Arrangements", *Political Psychology*, Vol.15, No.1(1994), pp.59-60; Margaret G. Hermann, "Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders", *International Studies Quarterly*, Vol.24, No.1(1980), pp.9-10; Margaret G. Hermann, "Assessing the Foreign Policy Role Orientations of Sub-Saharan African Leaders", in Stephen G. Walker ed., *Role Theory and Foreign Policy Analysis*(Durham: Duke University Press, 1987), pp.163-165.

펼친다. 특히, 글로벌 문제에 대한 다자적 해결 지지와 대중의 지지 확보, 그리고 지방과 국가의 글로벌 규범과 국제제도 연결 등의 활동을 통해 다자주의 활동도 펼친다. 마지막으로 초국가 행위자로 국제기구와 다국적 기업 등을 들 수 있다. 이들 행위자의 가장 두드러진 특징은 구성원들이 특정 국가의 국민들이지만, 글로벌 거버넌스와 기업의 이윤 추구 등의 특정 목적 달성을 위해 개인에서 국가까지 다양한 행위자들과 외교적 관계를 맺고 활동을 한다는 점이다.²⁴⁾

횡적인 업무 분장은 외교부와 외교부 장관의 고유 영역으로 인식되었던 외교 관련 업무의 다른 부서로의 확대와 그로 인한 타 부서 수장의 역할 증대를 의미한다. 국제무대에서의 비 외교장관의 활동이 새로운 것은 아니지만, 세계화가 진전되면서 이들의 역할이 더욱 부각되고 있다. 가령, 미국의 9·11 사태 이후 국경안보 담당 장관의 역할이 강화되었고, 환경과 건강 이슈가 중요해지면서 관련 부서의 국제교류와 협력이 늘어났다. 다른 한편, 특정 국가와의 외교에서 무역, 관광, 혹은 국방 등 특정 분야가 핵심 어젠다가 되면서 이들 분야 부서와 장관이 직접 외교활동을 펼치는 것 또한 더욱 일반화되었다. 이로 인해, 대사 자리 역시 외교 전문 관료의 독점시대는 끝이 나게 된다. 거시적으로는 국제관계, 미시적으로는 외교에서 전문성이 부각되면서 전통적 의미의 외교술뿐만 아니라 특정 분야 전문 지식과 경험이 더욱 필요해진 결과이다. 물론 전문성 요구는 앞서 살펴본 종적인 확대의 주요 원인이기도 하다.

둘째, 분야 측면에서 신외교의 가장 두드러진 특징은 이슈 간 무(無)경계를 들 수 있다. 전쟁과 관련된 군사 분야만을 외교의 영역으로 인식하던 것에서 탈피하여 경제, 환경, 에너지, 심지어 건강까지 다양한 분야의 이슈들이 포함되었다. 군사와 다른 분야 간의 경계가 무너진 것이다. 이와 함께 국내문제와 국제문제 간 경계도 무너졌다. 특정 문제를 더 이상 국내 혹은 국제문제로 규정하기 힘들어진 것이다. 이로 인해 ‘인터메스틱’이라는 용어까지 등장하게 된다. 또한, 국제관계에서 전통적으로 구분 짓던 상위정치와 하위정치 간의 경계 역시 사라지게 된다. 안보에 대한 인식에 변화가 생기면서 상위와 하위의 구분이 무의미해졌기 때문이다.

셋째, 성질 측면에서 신외교의 가장 두드러진 특징은 관계 지향적으로 바뀐 점이다. 과거의 외교가 상대적 이익 추구의 단기적·단발성 활동이었다면, 신외교는 절대적 이익 추구를 위한 중·장기적 목표 실현이 핵심이다. 이로 인해 행위자 간 중·장기적 관

²⁴⁾ Andrew F. Cooper, Jorge Heine and Ramesh Thakur, “Introduction: the Challenges of 21st-century Diplomacy”, pp.8-12.

계 형성뿐만 아니라 그 과정에서 공동이익 실현 여부가 중요해졌다. 결과적으로 신외교는 '네트워크' 외교의 경향을 띄게 되고 자국의 단기적 목적 실현보다는 상대적으로 투명한 외교활동을 통해 관계를 향상시키는 것이 주요 목적이 된다([표 2-9] 참조).

[표 2-9] 클럽외교와 네트워크외교 비교

| 구분 | 행위 주체 | 구조 | 형식 | 투명도 | 주요 목적 |
|--------|-------|----|----|-----|-------|
| 클럽외교 | 소수 | 상하 | 서면 | 낮음 | 합의 서명 |
| 네트워크외교 | 다수 | 분산 | 구두 | 높음 | 관계 향상 |

자료: Andrew F. Cooper, Jorge Heine and Ramesh Thakur, "Introduction: the Challenges of 21st-century Diplomacy", in Andrew F. Cooper, Jorge Heine and Ramesh Thakur eds., *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*(Oxford: Oxford University Press, 2015), p.23.



03

도시외교 목적, 역할관계, 그리고 외교형태



- 1_정의와 목적
- 2_어젠다와 외교형태
- 3_행위자와 역할관계

03. 도시외교 목적, 역할관계, 그리고 외교형태

1_정의와 목적

1) 도시외교 정의

역사적으로 도시가 인류의 오래된 외교 행위자였다는 것에는 이견이 없다. 고대 메소포타미아(Ancient Mesopotamian)와 아나톨리아(Anatolian) 도시들은 정기적으로 무역과 상호 인지 형성을 위해 사절을 파견하였다. 중세와 르네상스 시대에는 이탈리아와 북유럽의 한자동맹(the Hanseatic League)을 중심으로 도시국가(city-states) 외교가 이루어졌다. 심지어 웨스트팔리아 조약 이후 주권 국민국가(sovereign nation-states)가 외교의 '유일한' 행위자로 인식된 이후에도 도시(혹은 다른 지역 행위자)의 '양립외교'는 지속적으로 이루어졌다.²⁵⁾

하지만, 국제관계학에서 '도시외교'는 여전히 체계적으로 입증되지 않은 개념이다. '지방정부'를 주요 행위자로 하는 외교 역시 'constituent diplomacy', 'regional diplomacy', 'sub-state diplomacy', 'microdiplomacy', 'multilayered diplomacy', 'catalytic diplomacy', 'protodiplomacy', 'post-diplomacy', 그리고 'paradiplomacy' 등 다양한 용어로 표현되고 있다. 비록 이상의 용어로 진행된 연구들은 학문적 체계를 수립하지는 못하였지만 모두 '지역'을 연구 범위로 하고 있고 상호영향을 받으면서 연구가 진행되었다는 특징을 가지고 있다.²⁶⁾ 도시외교 개념 역시 예외가 아니다. 도시외교 용어를 사용하는 학자들이 어떻게 정의를 내리고 있는지 살펴보면 다음과 같다.

²⁵⁾ Michele Acuto, "City Diplomacy", in Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp eds., *The SAGE Handbook of Diplomacy*(London: SAGE Publications Ltd, 2016), p.511.

²⁶⁾ Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*, pp.25-31.

2007년 Rogier van der Pluijm과 Jan Melissen은 도시외교를 “도시 혹은 지방정부의 자국 도시와 서로의 이익을 대변하기 위해 국제정치 무대에서 행위자 간 관계를 맺는 제도와 절차”로 규정하였다(the institutions and processes by which cities, or local governments in general, engage in relations with actors on an international political stage with the aim of representing themselves and their interests to one another).²⁷⁾ 2016년 Dan Koon-honh Chan 같은 경우는 “특정 공동도전에 대응하기 위한 시 정부 관료들 간의 인간관계를 통한 도시 정부 간 관계”(‘trans-municipal’ - inter-governmental relationships between cities that work through peer-to-peer ties among municipal officials on specific common challenges)로 정의하였다.²⁸⁾ 그의 정의는 Rogier van der Pluijm 보다 행위자를 ‘시 정부 관료’로 더욱 구체화하였다. 한편, Filippo Terruso는 관련 행위자를 강조하는 정의를 내놓았는데, 도시외교를 “서비스 제공자라는 의무를 기반으로 경험 공유와 조언을 통한 상대 지역과 도시를 돕는 것을 목적으로, 공동으로 혹은 시민사회, 국제적 조직과 제도를 통한 지역과 도시의 직접적 활동”으로 규정하였다(City diplomacy is a concept whereby regions or cities act directly; in association with each other; or through international bodies, institutions and civil society, to help partner regions and cities by sharing expertise and advice, based on their duties as service providers).²⁹⁾ 2018년 Simon Curtis and Michele Acuto 같은 경우는 방식에 더욱 집중하여 도시외교를 “합의, 협동, 제도 구축, 그리고 협력을 위한 정치적 대표성을 가진 행위자 간의 ‘국제적 중재관계’(mediated ‘international’ relations between rightful representatives of politics, that result in agreements, collaborations, further institution-building and cooperations, across boundaries)로 정의하였다.³⁰⁾

27) Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, “City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics”, The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2007, p.6.

28) Dan Koon-honh Chan, “City Diplomacy and ‘Glocal’ Governance: Revitalizing Cosmopolitan Democracy”, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, Vol.29, No.2(2016), p.141.

29) Filippo Terruso, “Complementing Traditional Diplomacy: Regional and Local Authorities Going International”, *European View*, Vol.15, No.2(2016), p.328.

30) Simon Curtis and Michele Acuto, “The Foreign Policy of Cities”, p.12.

이상의 정의와 그 변천 과정을 종합적으로 살펴보면, 도시외교의 주요 주체를 지방정부(local government)로 규정하고 있다. 세부적으로는 지방정부 관료(municipal officials)로 한정 짓고 있다. 이와 함께, 지방정부 사이뿐만 아니라 시민사회와 국제기구 등 다른 층위 행위자와의 관계 형성 역시 인지하고 있음을 알 수 있다. 신외교의 '네트워크' 특징이 도시외교에 적용되고 있는 것이다.

도시외교의 목적 실현을 위한 방식과 관련해서는 낮은 수준의 협의와 협동뿐만 아니라 높은 수준의 제도 구축과 협력의 필요성까지 제시되었다. 외교의 일반적 목적인 평화적 방법으로 국가 간 문제와 분쟁을 해결한다는 것과 일맥상통한다. 특히, 지방정부 외교에서도 제도화의 중요성이 거론된 점은 주목할 부분이다. 가장 대표적인 외교 정의로 인식되는 Earnest Satow의 “지혜와 기지로 독립국가 정부 간 관방관계를 처리하는……평화적 수단으로 국가 간 관계를 조정하고 처리하는 것”과 비교하였을 때,³¹⁾ 주요 행위자가 국가에서 지방정부로 바뀐 것을 제외하고 동일함을 확인할 수 있다.

2) 도시외교 기본 목적

신외교의 특징에서 알 수 있듯이 외교가 세분화·전문화되고 있다. 이는 결과적으로 분야별 구체적 목표는 달라질 수밖에 없음을 의미한다. 지방정부의 외교에서도 예외가 아니다. 하지만, 다양한 분야의 도시외교는 유기적으로 연결되어 있고 분야별 목표는 도시외교 전체 목적으로 귀결되어야 한다. 이런 차원에서 앞서 살펴본 다양한 정의를 바탕으로 도시외교의 기본 목적을 규정하면 다음과 같다(그림 3-1 참조).

첫 번째는 '특정 공동의 도전'(specific common challenges)에 함께 대응하는 것이다. 전통안보 이슈뿐만 아니라 세계화와 도시화 과정에서 발생한 각종 비전통안보 이슈(혹은 인간안보 이슈)를 평화적인 방법으로 해결하는 것을 목적으로 한다.

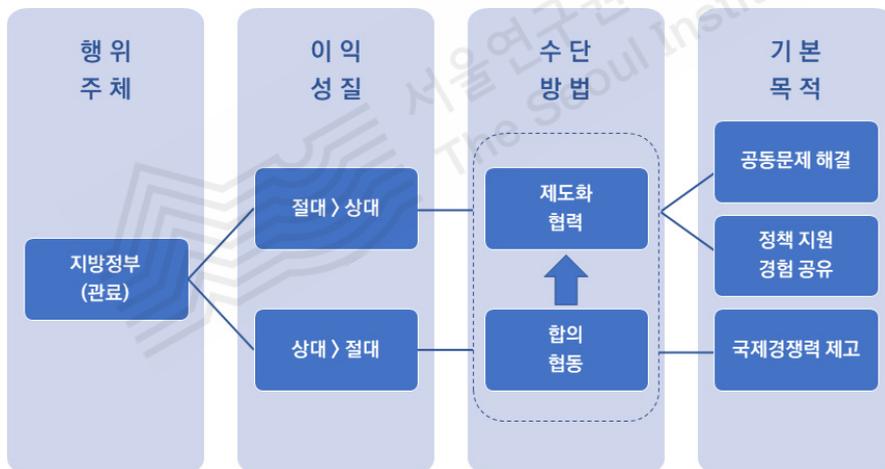
두 번째는 자 도시의 이익뿐만 아니라 상대 도시의 이익 역시 실현하는 것이다. 이익 실현은 국제관계 추동의 핵심이다. 이는 지방정부 외교에서도 똑같이 적용된다. 지방 정부는 국제적 교류와 협력을 통해 분야별 이익을 추구하고 국제경쟁력을 제고하고자 할 것이다. 중요한 것은 이익 추구의 본질이 상대적 이익(relative interests)이 아닌 절대적 이익(absolute interests)으로 공동이익(common interests)을 추구해야 한

31) 재인용 张清敏, 『对外政策分析』, 北京: 北京大学出版社, 2019年, 第2页.

다는 점이다.

세 번째는 방법론적 목적으로 도시 간 교류와 협력을 통해 합의를 이끌어내고, 서로 협동하여 제도 구축은 물론 실질적 협력을 이끌어내야 한다. 이는 도시들이 공동으로 직면하고 있는 문제 해결과 공동이익 추구를 위해 달성해야 할 단계적이지자 동시적 목적인 동시에 그 목적 달성의 수단이다.

네 번째 목적은 상대적으로 미시적인 것으로 경험 공유와 조언을 통해 상대 지역과 도시를 돕는 것이다. 앞서 설명한 '특정 공동의 도전'을 함께 해결한다는 것과 같은 맥락이지만, 구체적으로 발전된 북반구 도시가 남반구 도시를 돕는 것을 의미한다. 결론적으로 도시외교의 기본 목적은 지방정부 간 외교적 관계 형성을 통해 자 도시의 국제경쟁력 제고와 함께, 타 국가 도시와의 합의, 협동, 더 나아가 제도화와 협력을 통해 세계화와 도시화 과정에서 발생한 공동 문제들을 함께 해결하는 것이다. 이 과정에서 도시들은 자 도시의 이익뿐만 아니라 상대 도시의 이익까지 함께 고려하는 공동 이익을 추구하게 된다.



[그림 3-1] 도시외교 정의 간략도

자료: 저자 작성.

2_어젠다와 외교형태

1) 안보 개념의 변화와 도시외교 어젠다의 다양화

전통적으로 외교는 동맹 이슈를 포함한 전쟁과 평화 문제를 다루는 것으로 인지되어 왔다. 이로 인해 전쟁과 직결된 안보 이슈만이 주요 어젠다로 다루어졌고, 그 외의 일상적인 교류와 협력은 보조적 역할 정도로 인식되었다.

외교에 대한 전통적 관점은 신외교의 진전이 많이 이루어진 20세기에도 여전히 유지되어 상위정치(high politics)와 하위정치 구분이 보편적으로 받아들여졌다. 군대 유지와 관리, 전쟁 선언, 핵확산 금지, 그리고 평화유지 활동 등은 상위정치로 중앙정부만의 영역으로 인식되었다.

하지만 상위정치와 하위정치의 구분은 1960년대, 특히 1970년대부터 점차 모호해지기 시작하고, 세계화의 진전으로 국가 간 상호의존도가 더욱 심화되면서 상위정치, 구체적으로 안보 인식에 전환이 일어난다.³²⁾

[표 3-1] 안보 개념 변천과정과 주요 특징

| 시기 | 특징 | 대상 | 어젠다 | 비고 |
|---------------------|-----------------------------------|----------------|---|---------------------------------|
| 17세기 중반 ~18세기 후반 | 개인의 신체, 정신 및 재산 보호 | 개인 | 사회질서 생존, 자유, 재산 | 18세기 후반 '집합체' 인식, 국가안보 등장 |
| 20세기 | 인류의 생존 국가의 유무형 국력 총동원 등 | 국가 | 전쟁, 국가 간 갈등, 군비 경쟁, 군사력, 군사정책, 위기관리, 조직된 폭력 | 1970년대 비군사분야, 특히 경제 관심 |
| 냉전 이후 | 다층화(하방 확장, 상향 확장) 다양화(수평확대) | 개인 집단 국가 | 군사, 경제, 사회, 환경 | 1980년대부터 점진적으로 등장 |

자료: 정상화, "안보개념의 변화와 비전통안보의 부상", 『세종정책연구』, 2010년, 제6권 제2호, pp.9-16 참고로 저자 작성.

³²⁾ Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*, pp.60-61.

[표 3-1]에서 알 수 있듯이 안보 개념은 1980년대 이후, 본격적으로는 냉전 종식 이후 다시 한 번 대전환이 일어난다. 프랑스혁명(1789~1794)과 그 이후의 나폴레옹전쟁(1793~1815)으로 형성된 약 200년간 유지되었던 ‘국가-전쟁 중심론’이 깨지기 시작한 것이다. 1995년 Emma Rothschild는 이를 “확장안보”(extended security)로 명명하며 어젠다의 ‘수평적 확장’(extended horizontally)을 네 가지 확장 중 하나로 제시하였다. 그녀는 안보 영역이 군사에서 정치, 경제, 사회, 환경, 혹은 ‘인간’ 부문으로까지 확대되었음을 지적하였다.³³⁾ Sarah Tarry의 분석대로 안보 개념이 “깊어지고 넓어진 것”이다.³⁴⁾

안보 영역의 수평적 확장은 1980년대 전후부터 본격적으로 제시되기 시작한 포괄안보, 생태안보(ecological security), 비전통안보, 그리고 인간안보(human security) 등 다양한 안보개념에도 그대로 투영되어 나타난다. 이 중 비전통안보와 인간안보는 안보 패러다임 변화에 가장 큰 영향을 끼친 개념들로 결과적으로 외교 어젠다의 수평적 확장을 가져온다.

비전통안보는 세계화의 역설(paradox of globalization)로 전통적 의미의 국가 간 전쟁은 감소하였으나, 세계화로 인한 전염병, 식량, 그리고 금융 등 과거에는 안보 위협으로 간주되지 않았던 요인들이 부각되면서 생겨난 규범적·경험적 성질의 안보 개념이다.³⁵⁾ 일반적으로 국민과 국가의 생존, 건강, 그리고 행복에 위협을 가하는 비군사적 이슈들을 지칭한다. 이와 관련된 대표적인 이슈로는 기후변화, 자원고갈, 전염병, 자연재해, 불법이민, 식량부족, 임신매매, 마약매매, 그리고 초국가범죄 등이 있다.³⁶⁾ 한 가지 명확히 할 점은 비전통안보가 전통안보 대체를 의미하지 않는다. 용어에서도 알 수 있듯이 안보에 전통안보 이슈와 비전통안보 이슈의 구분이 생긴 것이다. 이에 반해, 인간안보는 국가가 아닌 인간을 안보 대상으로 보는 등 분자화, 세분화, 그리고 구체화 등의 특징을 전반적으로 보이고 있다. 세계화의 특징이 가장 잘 반영된 안보개념이라고 할 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 인간안보는 1994년 유엔개발계획(United Nations Development Program, UNDP)의 「인간개발보고서」에서 처음으로 정의 내려진다. 이 보고서에 의하면 인간안보는 두 가지 의미를 가지고 있다.

33) Emma Rothschild, “What is Security?”, *Daedalus*, Vol.124, No.3(1995), p.55.

34) Sarah Tarry, “‘Deeping’ and ‘Widening’: An Analysis of Security Definitions in the 1990s”, *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol.2, No.1(1999), pp.1-13.

35) 정상화, “안보개념의 변화와 비전통안보의 부상”, 「세종정책연구」, 6권 2호(2010), p.24.

36) NTS-Asia, “About Non-Traditional security”, <https://rsis-ntsasia.org/about-nts-asia/>.

첫째는 기아, 질병, 그리고 가혹행위 등 만성적인 위협으로부터의 보호이다. 두 번째는 가정, 직장, 그리고 사회 공동체 속에서 일상생활 양식이 갑작스럽게 파괴되는 것 으로부터의 보호이다. 이에 따라 인간안보는 [표 3-2]에서 알 수 있듯이 일곱 가지 세부 안보들로 구성되어 있다. 경제안보부터 정치안보까지의 일곱 가지 인간안보를 종합적으로 살펴보면, 인간안보는 전통안보와 비전통안보 이슈 모두를 포함하고 있다. 전통·비전통 안보개념과 비교하였을 때 가장 두드러진 특징은 국가 단위가 아닌 인간 즉 개인 단위에서 안보를 더욱 실질적이고 현실적으로 규정하였다는 점이다.

[표 3-2] 인간안보 7가지 구성요소

| 안보 분야 | 구체적 내용 |
|-------|---|
| 경제안보 | 빈곤(가난)으로부터의 자유 |
| 식량안보 | 기아로부터의 자유(충분한 식량 확보) |
| 건강안보 | 질병으로부터의 자유(보호 및 치료) |
| 환경안보 | 환경오염 및 자원고갈로부터의 자유 |
| 개인안보 | 고문, 전쟁, 강도, 내란, 마약남용, 자살, 또는 교통사고 등 다양한 위협으로부터의 개인의 신체적 안전 보호 |
| 공동체안보 | 자신이 속한 가정, 인종, 조직 등에 참여할 수 있는 자유(전통문화의 보존과 종족의 보호) |
| 정치안보 | 인간의 기본권을 행사할 수 있는 자유(시민으로서 정치적 권리를 향유하고 정치적 탄압으로부터 자유로운 것) |

자료: 박한규, “지구화 시대에 있어서 안보 개념의 다차원적 분석: 인간안보를 중심으로”, 「국제지역연구」, 11권 3호(2007), p.992; 전용, “국가안보와 인간안보”, 「국제정치논총」, 44권 1호(2004), p.33.

유엔개발계획에 의해 인간안보 개념이 제시된 이후, 포괄하는 안보 영역이 너무 광범 위하다는 비판을 받으면서 여러 학자들에 의해 개념과 범위의 재규정이 일어난다. 이 로 인해 이신화의 주장대로 좁은 의미의 ‘최소한의 인간안보’(minimum human security)와 넓은 의미의 ‘최대한의 인간안보’(maximum human security)로 분류 할 수 있게 되었고, 실제로 다양한 범위와 정도로 적용되고 있다. 그럼에도 불구하고, 유엔개발계획에서 발표한 정의와 용어는 가장 널리 인용되고 권위적인 해석으로 받아들여지고 있다.³⁷⁾

37) 전용, “국가안보와 인간안보”, 「국제정치논총」, 44권 1호(2004), p.33.

결과적으로 안보에 대한 인식의 대전환은 외교 어젠다 다변화를 가져온다. 군사관련 문제만이 아닌 다양한 문제들을 안보적 차원에서 접근하게 되면서 외교로 해결해야 할 어젠다가 늘어난 것이다. 세계화의 결과로 나타난 멀티-어젠다와 신외교의 특징이 안보에 대한 인식 변화까지 가져왔다고 할 수 있다. 이는 지방정부의 외교에서도 예외가 아니다. 실제로 변화된 안보 인식은 이미 도시외교에 반영되어 주요 어젠다로 다루어지고 있음을 다음과 같은 관련 연구에서 확인할 수 있다.

Rogier van der Pluijm와 Jan Melissen의 주장에 의하면, 도시외교는 현재 ‘안보’, ‘개발원조’, ‘경제’, ‘문화’, ‘네트워크’, 그리고 ‘대표’(representation) 등 여섯 가지 영역에서 이루어지고 있다. 이 중 ‘네트워크’와 ‘대표’를 제외한 네 가지 영역은 도시외교의 어젠다라고 할 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 안보영역에서는 군사적 충돌방지, 중재 및 해당지역 도시의 경쟁력 제고, 그리고 파괴된 도시의 재건과 그 과정에서 민주주의 같은 제도 주입 등이 이루어지고 있다. 이는 인간안보 중 ‘개인안보’와 ‘경제안보’뿐만 아니라 ‘정치안보’와도 직·간접적으로 관련되어 있음을 알 수 있다. 일종의 도시 차원의 위기관리이다.

[표 3-3] 도시외교 주요 기본 영역과 대표적 사례

| 어젠다 | 구체적인 내용 | 대표적 사례 |
|-----|------------------------|---|
| 안보 | • 충돌 발생 전: 방지 | <ul style="list-style-type: none"> • the US organization Cities for Peace - 2003년 70개 미국 도시 참여, 이라크 전쟁 반대 • 유럽과 전 유고슬라비아 도시 - 1991년 크로아티아와 보스니아 간 전쟁 반대 • Mayors for Peace - 미래 핵공격 반대 • The Association of Dutch Municipalities - 르완다 집단 학살 방지 |
| | • 충돌 발생 중: 중재, 능력개발 | <ul style="list-style-type: none"> • 이스라엘-팔레스타인 분쟁 : 캐나다 도시 - the Palestinian Territories Municipal Management Programme • 헤이그 주최의 ‘Municipal Alliance for Peace in the Middle East’ 회의 • 미국-이라크 간 자매결연 사업 |
| | • 충돌 발생 후: 민주주의 건설, 재건 | <ul style="list-style-type: none"> • 네덜란드 도시 Rheden와 보스니아 Fojnica • 캐나다의 도시와 필리핀 도시 • 영국의 the Local Government International Bureau와 시에라리온 도시 |

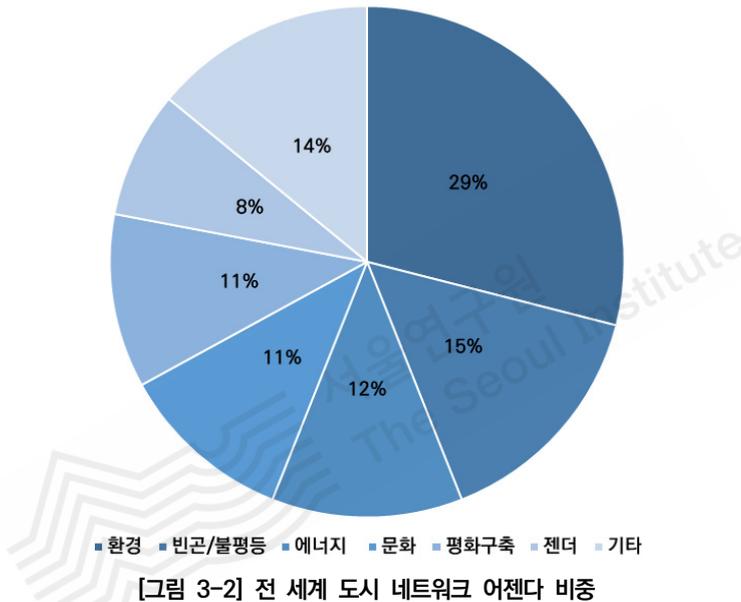
| 어젠다 | 구체적인 내용 | 대표적 사례 |
|------|---|--|
| 개발원조 | • 인도주의적 개발원조 | • 국제대출, 보조금 기반 현금지원, 학교 건설, 정보와 기술 교환, 민주주의 향상 등 : 미국-마세루 도시 간, 카메룬-베냉 도시 간, 호주와 동티모르, 스리랑카 도시 간, 캐나다와 브라질 도시 간 등 |
| | • 긴급개발원조 | • 현금 기부 등 : 2003년 이탈리아 도시 Bam 지진, 2004년 동남아 스나미, 2005년 파키스탄 지진 등 |
| 경제 | • Economic-pull 활동 | • 관광객, 외국기업, 국제기구, 국제행사 유치 : 대도시 - 명성 유지 : 중소도시 - 도시 브랜드 제고 : 올림픽 유치 등(메가 이벤트 전략) - 명성, 글로벌 지위, 도시 건설 등 |
| | • Push-diplomatic economic 활동 | • 서비스와 지식 수출 혹은 파트너십 체결 (경제이익은 부수적 효과) : 해양도시 간 교류 - Rotterdam과 Shanghai, Antwerp과 Durban, Ningbo와 Rouen • 지구온난화 퇴치(다자외교) : 친환경적인 지역 경제정책 개발 |
| 문화 | • 스포츠 교류, 문화탐방 • 인권, 사회지식, 삶의 질 향상, 고용창출 | - • 세계지방정부연합 - <i>Agenda 21</i> 발표 • 언론·종교·성적 성향의 자유에 대한 가치 공유 : Amsterdam의 Riga에서의 게이 가두행진 |

자료: Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*(The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2007), pp.19-28.

개발원조영역에서는 발달된 도시가 상대적으로 낙후된 도시의 개발을 지원하는 형태로 이루어지고 있다. 대출과 현금지원은 물론 학교 등 공공시설 건설 등을 통해 '경제안보', '식량안보', 그리고 '건강안보' 등을 증진시키고 있다. 이와 함께, 자연재해와 같은 긴급 상황이 발생하였을 때는 현금지원과 구조대 파견 등의 방식으로 이상의 세 가지 방향의 안보 증진뿐만 아니라 '개인안보'도 보호하는 활동을 펼치고 있다. 경제영역은 자 도시의 경제이익 창출과 타 도시의 지원 혹은 협력을 통해 공동이익을 추구하는 두 가지 방식으로 이루어지고 있다. 전자는 도시의 경제력 혹은 도시 브랜드 제고 등을 통해 관광객, 외국기업, 국제기구, 혹은 국제행사를 유치하여 이익을 창출하는 것을 의미한다. 후자의 경우는 서비스와 지식 공유 등을 통해 상대적으로 낙후된 도시의 경제적 발전을 돕는 행위이다. 경제 분야 도시외교의 구체적 목적에(pull과

push) 다소 차이는 있지만, 둘 다 기본적으로 '경제안보' 증진과 일맥상통한다고 할 수 있다.

문화영역 같은 경우는 크게 두 가지 방면에서 이루어지고 있다. 하나는 상대 도시에 대한 이해 증진과 유대감 형성을 주요 목표로 하는 청소년들 간 스포츠교류와 도시문화탐방 같은 활동이다. 다른 하나는 인권 개선과 삶의 질 향상 등을 목적으로 이루어지는 외교적 노력과 이벤트 등을 들 수 있다. 이는 궁극적으로 '공동체안보'와 '정치안보' 증진에 기여한다고 할 수 있다([표 3-3] 참조).³⁸⁾

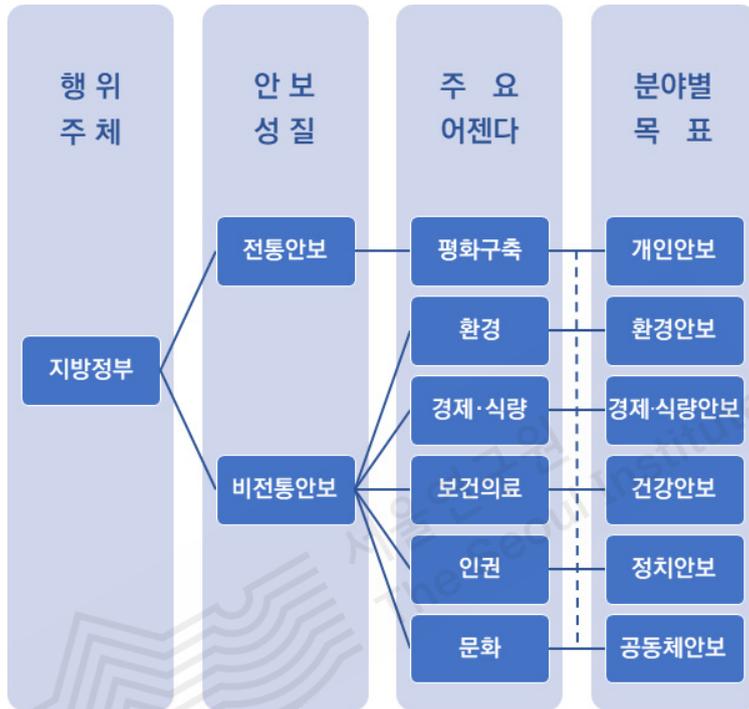


자료: Michele Acuto and Steve Rayner, "City Networks: Breaking Gridlocks or Forging (new) Lock-ins?", *International Affairs*, Vol.92, No.5(2016), pp.1153-1154.

도시들이 국제무대에서 다양한 어젠다 특히, 전통안보와 비전통안보 이슈 모두를 다루면서 실질적인 인간안보 증진에 기여하고 있다는 점은 도시 간 다자네트워크 어젠다에서도 확인할 수 있다. Michele Acuto와 Steve Rayner의 전 세계 약 170개 다양한 층위의 도시 네트워크(city network)에 대한 통계분석에 의하면, 71%가 두 가지 이상의 어젠다(multi-purpose)를 다루고 있다. 그 중, '환경'이 29%로 가장 많은

³⁸⁾ Rogier van der Pluijm and Jan Melissen, *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, pp.19-28.

도시 네트워크에서 다루어지고 있는 어젠다이고, ‘빈곤과 불평등’(약 16%), 그리고 ‘젠더’ 이슈가 함께 22.8%로 다음으로 중요하게 논의되고 있다. 주목할 부분은 전통 안보 영역에 속하는 ‘평화구축’이 약 10.6%로 높은 비중으로 다루어지고 있다는 점이다([그림 3-2] 참조).³⁹⁾



[그림 3-3] 도시외교 주요 어젠다와 분야별 목표

자료: 저자 작성.

이상에서 알 수 있듯이 도시들은 세계화의 영향과 신외교의 정립으로 나타난 멀티-어젠다 특징에 맞게 외교를 펼치고 있다. 단순한 ‘교류’ 차원을 넘어 도시들이 직면하고 있는 전통안보 이슈에서 비전통안보 이슈까지 해결하기 위해 ‘외교’를 하고 있다. 도시 역시 안보를 군사안보와 거의 동일시했던 것에서 탈피하여 내·외부의 물리적 폭력(physical violence)뿐만 아니라 다양한 영역의 비폭력적(non-violent) 위협으로부터

³⁹⁾ Michele Acuto and Steve Rayner, “City Networks: Breaking Gridlocks or Forging (new) Lock-ins?”, *International Affairs*, Vol.92, No.5(2016), pp.1153-1154.

시민의 생존과 기본권을 보호해야 한다는 것으로 인식을 전환하고 있다.⁴⁰⁾ 즉, 의도와 상관없이 현재 도시들이 실행하고 있는 외교는 인간안보 증진을 가져오는 방향으로 발전하고 있는 것이다. 역으로, 인간안보에서 제시한 일곱 가지 구성요소를 기반으로 각 도시의 상황에 맞게 외교의 핵심 어젠다 설정은 물론 분야별 목표를 규정할 수 있게 되었다(그림 3-3) 참조).

2) 도시외교의 전문화와 주요 형태 유형

세계화 시대 외교 어젠다의 가장 큰 특징은 ‘멀티-전문화’이다. 앞서 살펴본 외교 어젠다의 ‘다변화’는 결과적으로 ‘전문화’라는 특징을 가져온다. 외교에서 다루는 분야가 다양해지고, 문제들이 복잡해지면서 전문지식을 요하게 된 것이다. 본문의 ‘3_행위자와 역할관계’에서 중점으로 다룬 행위자의 다변화와 역할 기대 역시 이러한 변화에 큰 영향을 끼쳤다. 이로 인해 신외교 시대의 외교는 유형화되고 전문화되는 경향을 보이고 있다. 분야, 문제, 혹은 이슈에 따라 최적화된 외교 형태를 요구하고 있다. 이는 지방정부를 포함한 모든 행위자들에게 똑같이 적용된다. 신외교 형성 과정에서 체계화된 주요 외교 형태를 분야, 목적, 그리고 주체 세 가지 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

체계화가 많이 진전되어 하나의 외교형태로 형성되고 있는 분야 특성의 외교에는 경제외교(economic diplomacy), 상업외교(business diplomacy), 군사외교(military diplomacy), 환경외교(environmental diplomacy), 그리고 스포츠외교(sports diplomacy) 등이 있다. 전통외교 영역인 군사외교 외에 세계화의 핵심 추동요인인 경제 관련 외교가 ‘독자적’으로 발달되고 있다. 또한, 전 세계적인 핵심 이슈로 떠오른 환경 분야 역시 이론화되고 있다. 이 밖에 친선경기, 국제대회, 그리고 스포츠 회동 등 다양한 형식으로 국가 간 관계 개선과 평화와 화해 분위기 조성 등을 목적으로 하는 스포츠외교 같은 경우는 이론적 체계화는 물론 다양한 사례연구가 진행되고 있다(표 3-4) 참조.⁴¹⁾

40) 박한규, “지구화 시대에 있어서 안보 개념의 다차원적 분석: 인간안보를 중심으로”, 『국제지역연구』, 11권 3호 (2007), p.986.

41) 스포츠외교의 긍정적 파생효과와 대표적인 사례에 대해서는 이민규, 『유엔 안보리 대북제재하의 서울시 남북 문화·체육 교류 전략과 방안』(서울: 서울연구원, 2018), pp.37-38.

[표 3-4] 분야별 외교형태와 기본 정의

| 외교형태 | 정의 |
|-------|---|
| 경제외교 | <ul style="list-style-type: none"> • 정치수단, 경제번영을 목적으로 하는 국제협상 영향력 • 경제수단, 정치적 안정 향상을 위한 경제적 영향력 활용 |
| 상업외교 | <ul style="list-style-type: none"> • 기업의 권력과 합법성 발달을 위한 절차 • '운영허가'와 기업과 사회의 상호 적응으로 이어지는 상호작용을 가지고 사업이 원만히 이루어질 수 있도록 조직적·전문적으로 비즈니스 환경을 관리하는 시도 |
| 군사외교 | <ul style="list-style-type: none"> • 긍정적 안보 결과를 위해 양자 혹은 다자환경에서 비폭력적 방식으로 군 자산과 자원을 의도적으로 활용하는 것 • 대외정책과 안보정책의 수단으로 군사 및 관련 인프라를 사용하는 평시(peacetime) 협력 |
| 환경외교 | <ul style="list-style-type: none"> • 환경 거버넌스에 대한 국가와 주(州) 사이의 협상 • 분쟁해결과 평화구축에서의 환경의 도구적 사용 및 천연자원을 둘러싼 분쟁과 관련된 협상 |
| 스포츠외교 | <ul style="list-style-type: none"> • 외교정책 목표 달성을 위해 주도적이고 규칙적이며 포괄적으로 채택하는 수단 • 스포츠를 통해 외국어론, 정부, 그리고 단체들 사이에 우호적인 이미지를 형성하고, 정보를 제공하여, 정부의 대외정책 목표가 잘 전달되도록 하는 것 |

자료: Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp eds., *The SAGE Handbook of Diplomacy*(London: SAGE Publications Ltd, 2016), chapter 45, 46, 48, 49, 50
참조로 저자 작성.

목적 지향적 외교 형태로는 위기외교(crisis diplomacy), 강제외교(coercive diplomacy), 그리고 혁명외교(revolutionary diplomacy) 등이 체계적인 연구는 물론 실제 외교 현장에서 적용되고 있다. 방식 혹은 도구의 성질이 강한 외교 형태로는 회의외교(conference diplomacy), 디지털외교(digital diplomacy), 그리고 과학외교(science diplomacy) 등이 연구되고 있다.

마지막으로, 행위자를 중심으로 하는 외교형태도 주체와 대상을 중심으로 다양한 '독자적' 외교 형태로 형성되고 있다. 중앙정부의 전통적 외교 형태인 조용한·비밀외교(quiet and secret diplomacy), 시민이 주체인 시민외교(citizen diplomacy), 유명인사의 역할을 부각한 셀럽외교(celebrity diplomacy), 토착민들을 주목한 토착민외교(indigenous diplomacy), 그리고 불량자외교(pariah diplomacy) 등이 논의 및 연구되고 있다. 이와 함께 이미 중요한 외교 형태로 주목받고 있는 공공외교(public diplomacy) 같은 경우는 해석의 차이는 있지만 기본적으로 대중을 상대로 하는 외교활동으로 인식되고 있다.⁴²⁾

한 가지 깊고 넓어갈 부분은 이상의 분류법에 의하면 도시외교는 지방정부를 주체로 하는 외교 범주에 해당된다. 그렇다고 도시외교가 다른 유형의 외교와 별개로 이루어진다는 것을 의미하지 않는다. 지방정부는 도시외교라는 큰 틀에서 이상에서 거론한 모든 형태의 외교를 수행하게 된다. 당위론적 측면에서 설명하면, 지방정부는 직면하고 있는 다양한 문제들을 효과적으로 해결하고 그 과정에서 이익을 극대화하기 위해 분야별로 '최적화'된 외교 활동을 펼쳐야 한다. 즉, 경제 분야는 경제외교에 맞게, 환경 분야는 환경외교에 맞게 외교를 해야 한다는 것이다. 이 과정에서 지방정부는 경우에 따라서는 위기외교와 강제외교를 통해 특정한 목적을 달성할 수 있으며, 디지털외교와 과학외교를 활용하여 효과를 극대화시킬 수 있다. 또한, 다음 장에서 구체적으로 살펴보겠지만, 사안에 따라 특정 행위자를 중심으로 하는 외교를 지원 혹은 보조하여 지방정부의 한계를 보완해야 할 필요도 있다.

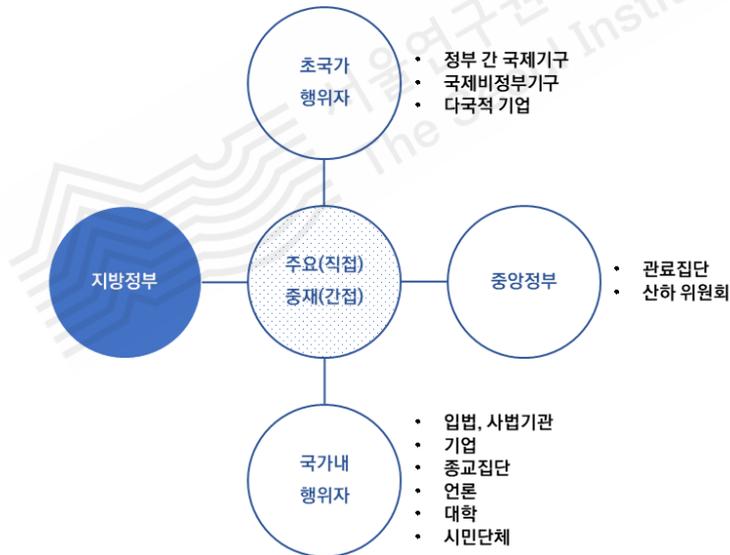


⁴²⁾ Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp eds., *The SAGE Handbook of Diplomacy*(London: SAGE Publications Ltd, 2016).

3_행위자와 역할관계

1) 도시외교의 주체

도시외교의 주체는 지방정부이다. 앞서 도시외교 정의부분에서 살펴본 바와 같이 구체적으로는 지방정부 관료들의 외교활동으로 볼 수 있다. 이러한 규정은 한국의 지방자치단체 구분법을 기준으로 하면, 특별시, 광역시, 도(道)에 해당하는 광역자치단체와 기초자치단체 시·군·구 중 시가 해당된다. 이는 중앙정부 바로 아래 정치조직을 주요 행위 주체로 규정한 ‘양립외교’, ‘지역외교’, 그리고 ‘국가 하위 행위자 외교’보다 포함하는 행위자 층위가 낮고 포괄적이다.⁴³⁾ 다른 한편, 도시를 구성하는 다른 행위자는 도시외교의 주체가 아니다. 국제기구, 중앙정부, 기업, 대학, 그리고 시민단체 등 다양한 행위자들이 도시를 구성하고 있고, 각자 국제교류·협력을 펼치고 있지만, 도시외교의 주체라기보다는 경쟁 및 협력 대상으로 볼 수 있다(구체적인 내용은 [그림 3-4] 참조).



[그림 3-4] 도시외교 핵심 주체와 행위자 관계

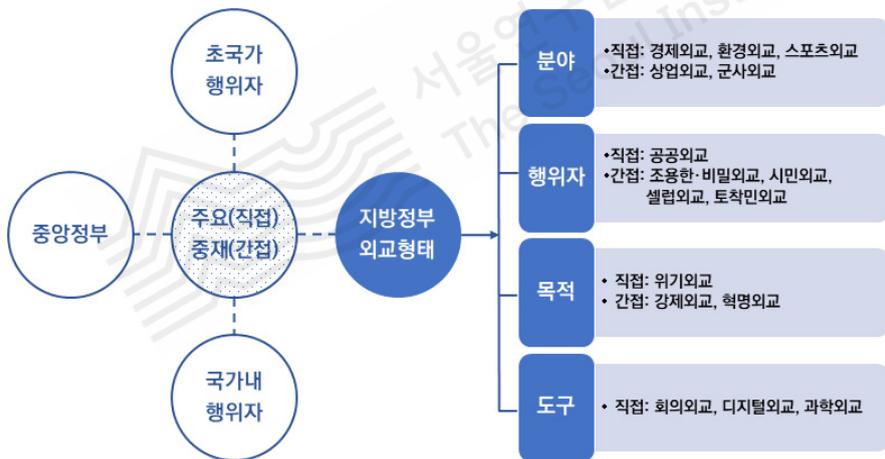
자료: 저자 작성.

⁴³⁾ Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*, pp.22-25.

2) 외교 형태별 주체와 다른 행위자 사이의 관계

도시외교의 핵심 주체는 시 단위 이상의 지방정부이다. 하지만 세계화 시대 신외교의 주요 특징인 ‘네트워크외교’처럼 지방정부 역시 다양한 외교 행위자와의 관계 형성을 통해 외교 활동을 펼치게 된다. 관계의 틀 속에서 역할 분담을 하는 것이다.

역할 분담은 관계의 성질에 따라 평행(parallel), 협력(cooperative), 그리고 충돌(conflictual)적일 수 있다. 행위자의 관점에서 보면, 목적에 따라 이상의 세 가지 중 하나를 전략적으로 채택하게 된다. 외교활동의 참여 주도성 측면에서는 주요한(primary) 역할 혹은 중재(mediating) 역할로 구분할 수 있다. 다르게 표현하면, 전자는 직접적(direct) 역할, 후자는 간접적(indirect)으로 외교활동을 펼치는 것을 의미한다.⁴⁴⁾ 도시외교의 주체인 지방정부 역시 다른 행위자와 평행 혹은 협력적 관계를 맺거나 경우에 따라서는 충돌적 관계를 형성하고 주요한 역할 혹은 중재 역할을 펼치게 된다. 이러한 역할 관계를 외교의 전문화 즉 외교 형태별 특징을 기준으로 대략적으로 살펴보면 [표 3-5]와 같이 구분할 수 있다.



[그림 3-5] 지방정부 외교형태별 역할 관계

자료: 저자 작성.

⁴⁴⁾ Francesca Dickson, "The Internationalisation of Regions: Paradiplomacy or Multi-level Governance?", *Geography Compass*, Vol.8, No.10(2014), p.691.

[표 3-5] 외교 형태별 지방정부와 다른 행위자 역할 관계

| 구분 | 외교 형태 | 주요한-직접 역할 | 중재-간접 역할 | 지방정부 |
|-----|----------|------------------------|--------------------------|------|
| 분야 | 경제외교 | 중앙정부 | 기업, 경제협회, 시민단체, 국제기구 등 | 직접 |
| | 상업외교 | (다국적)기업 | 중앙정부, 시민단체 등 | 간접 |
| | 군사외교 | 중앙정부 | 국제기구, 시민단체 등 | 간접 |
| | 환경외교 | 중앙정부, 국제기구, 시민단체 등 | - | 직접 |
| | 스포츠외교 | 중앙정부 | 다국적 기업, 국제기구, 셀럽, 시민단체 등 | 직접 |
| 행위자 | 조용한·비밀외교 | 중앙정부 | - | 간접 |
| | 시민외교 | 개인 | 시민단체, 셀럽 등 | 간접 |
| | 공공외교 | 중앙정부 | (다국적)기업, 셀럽, 시민단체 등 | 직접 |
| | 셀럽외교 | 셀럽 | (다국적)기업, 국제기구 등 | 간접 |
| | 토착민외교 | 개인, 국제기구 | 중앙정부 | 간접 |
| 목적 | 위기외교 | 중앙정부 | 국제기구, 시민단체 등 | 직접 |
| | 강제외교 | 중앙정부 | - | 간접 |
| | 혁명외교 | 혁명정부와 집단 | - | 간접 |
| 도구 | 회의외교 | 중앙정부, 국제기구, 시민단체, 개인 등 | - | 직접 |
| | 디지털외교 | 중앙정부 | 개인 등 | 직접 |
| | 과학외교 | 중앙정부 | 국제기구, 시민단체, 개인 등 | 직접 |

주: [표 2-8]에서 나열한 행위자 중 국제기구, 정부, 기업(경제협회 구분), 시민단체, 개인(셀럽 구분)으로만 구분.

자료: Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp eds., *The SAGE Handbook of Diplomacy*(London: SAGE Publications Ltd, 2016), chapter 35-53 내용을 참고로 저자 작성.

외교형태별 지방정부의 역할을 주요한(직접)-중재(간접)를 기준으로 이분법적으로 분류하면, 총 16가지 구체적인 외교 활동 중 여덟 형태에서 주요한 역할을 수행할 수 있다. 다르게 표현하면, 주요한 역할을 수행하여야 한다는 것을 의미한다. 구체적으로 살펴보면, 분야별 구분에서는 경제외교, 환경외교, 그리고 스포츠외교에서 중요하고 직접적인 역할 수행이 가능하다. 행위자 중심의 외교활동 중에서는 공공외교를 주도로 수행할 수 있다. 목적 중심의 외교 형태에서는 위기외교를 펼칠 필요가 있다. 도구적 측면에서는 회의외교, 디지털외교, 그리고 과학외교 모두를 다른 외교활동과

결합하여 효과적으로 수행하여야 할 것이다.

마지막으로, 외교형태별 역할과 관련하여 다음 몇 가지 점을 인식하여야 한다. 첫째, 외교형태는 분류 기준에 따라 가감이 가능하다. [표 3-5]는 참고자료를 기준으로 분류한 것이다. 둘째, 중간변수를 포함 내·외부 환경 변화에 따라 행위자 역할은 달라질 수 있다(구체적인 내용은 '제4장' 참조). 셋째, 지방정부의 도시외교 역시 거시적 환경 변수부터 미시적 지도자 성향까지 다양한 요인들로 인해 역할이 달라질 수 있다. 즉, [표 3-5]의 분류와 역할 구분은 연역적 추론의 결과일 뿐 지방정부의 외교 형태별 역할을 규정한 것이 아니다.



04

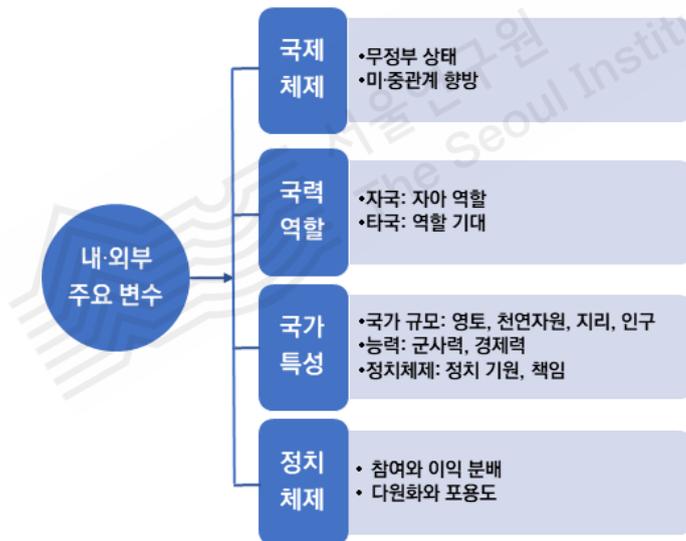
도시외교 변수와 영향



- 1_국제체제 성질과 변수
- 2_국력과 역할관념 영향
- 3_국가특성과 대외정책 성향
- 4_정치체제와 의사결정 제약 요인

04. 도시외교 변수와 영향

지방정부의 도시외교는 각 도시가 처한 내·외부 환경과 조건에 따라 분야별 목표의 가중치와 외교형태 등이 달라질 수 있다. 세계화라는 국제환경 특성 영향으로 지방정부를 핵심 주체로 하는 도시외교가 형성되었지만 모든 도시가 똑같은 외교를 펼친다는 것을 의미하지는 않는다. 국가별 외교의 목적과 형태 특징이 다르듯이 지방정부의 외교 역시 도시별로 다를 수밖에 없다.



[그림 4-1] 도시외교 주요 변수

자료: 저자 작성.

이는 결과적으로 지방정부는 도시외교 정책과 전략 수립 과정에서 상대 도시와 관련 행위자의 내·외부 조건과 특성을 고려해야 함을 의미한다. 특히, 도시외교 추진 과정에서 국가 내 행위자에서 초국가 행위자까지 다양한 층위의 행위자와 관계를 형성하고

역할 분담을 통해 목표를 실현시켜야 하는 지방정부에게 있어, 국제관계의 핵심 단위인 국가라는 추상적 집합체의 일반적 외교 특징에 대한 이해는 매우 중요하다. 다르게 표현하면, 각 지방정부의 도시외교는 자체적인 특성도 존재하지만 국제관계의 일반적 성질과 자국의 외교 환경 및 조건의 영향을 받을 수밖에 없다. 지방정부의 도시외교 정책과 전략 수립에 영향을 끼치는 주요 변수 네 가지를 이론적으로 간략히 살펴보면 다음과 같다([표 4-1] 참조).

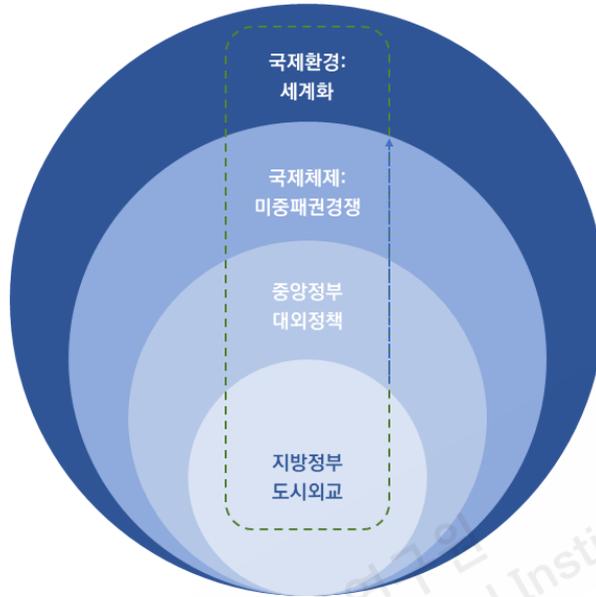
1_국제체제 성질과 변수

도시외교는 세계화의 산물이다. 도시외교는 세계화의 상호의존도와 상호연계성 특성이 반영되어 충돌보다는 협력을, 상대적 이익보다는 절대적 이익을, 그리고 국가중심주의 보다는 개별주의 등을 더 중시하는 특징을 보이고 있다. 국제관계이론 중 현실주의 보다는 자유주의 패러다임에 더 가깝다고 할 수 있다. 이러한 특징은 물론 국제환경의 거시적 영향의 결과물이라는 측면에서 도시외교가 지향해야 할 방향임에는 틀림이 없다.

문제는 세계화라는 점진적 국제환경 변화 속에 시기별 국제체제 역시 존재하고 있다는 점이다. 제2차 세계대전 이후 전 세계 국제관계 주체들은 냉전이라는 국제체제의 영향을 직접적으로 받았다. 냉전이 종식된 이후에도 본격적인 단극체제 즉 미국 패권의 '팍스 아메리카나'(Pax Americana) 국제질서의 영향을 받고 있다. 세계화 2.0 시기부터 미국을 중심으로 한 서방세계가 세계화 흐름을 주도하였기 때문에 세계화와 그 특징이 현존 '민주-자본주의 서양체제'(democratic-capitalist western system)의 한 축으로 자리 잡고 있다. 하지만, 앞서 설명한 세계화와 반대되는 특징 역시 다른 한 축으로 자리 잡고 있는 것 역시 사실이다. 협력보다는 충돌을, 절대적 이익보다는 상대적 이익을, 하위정치 이슈보다는 상위정치 이슈를, 개별주의 보다는 전체주의 접근법을, 그리고 행위자 보다는 구조를 더욱 중시하는 현실주의자들이 주장하는 특징이 국제관계 현실 속에 엄연히 존재하고 있다. 이는 무정부 상태(anarchy)라는 국제체제 특징의 '자연스러운' 결과라고 할 수 있다.

향후 국제체제 향방을 결정할 최대 변수는 미중관계이다. 1990년대부터 본격화된 중국의 부상이 논쟁을 넘어 현실이 되면서 미중경쟁 더 나아가 미중패권경쟁은 최대 이

슈로 등장하였다.⁴⁵⁾ 앞서 살펴본 두 가지 속성을 모두 내포하고 있는 미중관계가 어떠한 방향으로 전개되느냐에 따라 국제관계뿐만 아니라 세계화 흐름까지 변할 수 있다.



[그림 4-2] 도시외교 국제체제 변수와 성질

자료: 저자 작성.

[그림 4-2]에서 알 수 있듯이 지방정부 역시 현존 국제체제의 주요 행위자 중 하나로 국제체제, 구체적으로 미중패권경쟁의 영향에서 자유로울 수 없다. 미중패권경쟁의 직접적인 영향을 받을 수 있고, 세계화와 미중패권경쟁의 상호작용의 영향을 받을 수도 있다. 또한, 아래에서 살펴볼 국력, 국가특성, 그리고 정치체제 등에 따라 그 정도와 범위가 달라질 수 있다. 예를 들어, 미국 동맹국 도시의 대중국 도시외교는 미중관계의 영향을 직접적으로 받을 수밖에 없다. 이와 관련하여 주목할 점은 지방정부의 도시외교가 역으로 미중패권경쟁 향방에 영향을 끼칠 수도 있다는 점이다. 미중 양국도

⁴⁵⁾ 세력전이이론(power transition theory)에 대해서는 A. F. K. Organski, *World Politics*(New York: Alfred A. Knopf, 1958); A. F. K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger*(Chicago: University of Chicago Press, 1980) 참고 바란다. 미중 간 평화적 세력전이 가능성에 대해서는 정재호 편, 『평화적 세력전이의 국제정치: 19-20세기 영-미 관계와 21세기 미-중 관계의 비교』(서울: 서울대학교출판문화원, 2016) 참고 바란다. 21세기 미중관계를 강대국 국제정치의 비극(the tragedy of great power politics)이 될 것이라 예측한 연구는 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*(New York: W. W. Norton & Company Inc., 2001) 참고 바란다.

세계화의 보편적 특징 영향을 받을 수밖에 없고, 여러 층위의 행위자들 간 종·횡적인 관계 형성과 외교 방향에 따라 국제환경의 속성을 일정한 방향으로 이끌어 갈 수 있기 때문이다. 이러한 연유로, 지방정부는 미중패권경쟁이라는 현 시기 가장 중요한 구조적 요인을 전제로 한 도시외교 정책과 전략을 수립할 필요가 있다. 특히, 평화구축 역할 제고 방안을 적극적으로 마련하여야 한다. 이는 결과적으로 국제무대에서 지방정부의 발언권을 높일 뿐만 아니라 도시외교 기능 강화를 가져올 것이다.



2_국력과 역할관념 영향

국력(national power)은 국제관계를 형성하는 핵심 요인이다. Hans J. Morgenthau의 정의처럼 권력(power)은 “다른 사람의 마음과 행동을 조절”하는 것이다.⁴⁶⁾ 국가 간 관계에 적용하면 “다른 국가를 움직이는 능력”을 의미한다.⁴⁷⁾ 즉, 능력(capability)이 절대적 개념이라면, 권력은 상대적 개념이다. 외교에 있어 국가의 능력, 특히 종합국력의 상대적 크기가 중요한 이유는 국가전략과 대외정책에 영향을 끼치기 때문이다. 국가에 따라 경성권력(hard power)과 연성권력, 그리고 메타권력(meta power) 경중의 차이로 인해 종합국력의 상대적 차이가 대외정책의 결과를 직접적으로 가져오는 것은 아니지만, 강대국(great power), 중견국(middle power), 그리고 약소국(small state)의 기본적인 외교 목적과 속성에는 차이를 보일 수밖에 없다(표 4-1 참조). 권력을 국제관계 형성의 주요 추동요인 중 하나로 본다면 강대국, 중견국, 그리고 약소국의 외교는 본질적으로 다를 수밖에 없는 것이다.

[표 4-1] 강대국 외교, 중견국 외교, 그리고 약소국 외교 일반적 특징

| 국력별 국가 유형 | 일반적 외교 특징 |
|-----------|--|
| 강대국 | <ul style="list-style-type: none"> • 국제사회 평화 구축 및 유지 • 국제적 차원에서 영향력 행사 • 국제기구 내 특별권리 행사 및 의무 이행 • 전쟁과 위기 상황에서 리더십 발휘 |
| 중견국 | <ul style="list-style-type: none"> • 국제분쟁에서 적대적 국가들에게 중재와 타협안 제공 • 약소국에 경제 지원 • 기존 글로벌 권력 분재 형식 도전 • 다자주의 선호 |
| 약소국 | <ul style="list-style-type: none"> • 군사 비용 감소, 갈등 방지 위해 핵심이익 집중 • 공정한 국제규범 이행자 이미지 구축 • 국가 행정 역량 개발에 역점 |

자료: Costas M. Constantinou, Pauline Kerr and Paul Sharp eds., *The SAGE Handbook of Diplomacy*(London: SAGE Publications Ltd, 2016), chapter 22-24 내용을 참고로 저자 작성.

46) Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, p.30.

47) 阎学通, 阎梁, 『国际关系分析』, 北京: 北京大学出版社, 2008年, 第86页.

이런 국제관계의 보편적 특성은 지방정부 외교에서도 예외가 아니다. 도시가 국가를 구성하는 한 부분인 이상 지방정부의 도시외교 역시 권력 관계의 특성에서 자유로울 수 없다. 특히, 도시의 각종 경쟁력의 합을 국가의 상대적 종합국력의 중요한 부분으로 가정한다면 강대국 도시의 권력은 중견국 그리고 약소국 도시의 것과 차이를 보일 수밖에 없고, 결과적으로 권력 크기에 따른 특정 외교형태를 보일 확률이 높다. 역으로 표현하면, 지방정부는 자국의 국력에 맞는 도시외교를 실행하였을 때 목표 달성 가능성을 제고시킬 수 있다.

물론, 국가관계에서의 권력과 외교 간의 상관관계를 지방정부 도시외교에 적용 가능한가 여부는 체계적인 후속 연구가 필요하다. 하지만, 이상과 같은 논리적 추론의 또 다른 이유는 상대 도시의 인식과 역할 기대라는 관념적 요인이 함께 존재하기 때문이다. 가령, 교류·협력 과정에서 강대국이 갖추고 있는 조건과 이미지(image) 등으로 인해 강대국 도시와 교류·협력하는 목적과 특정 역할에 대한 기대 심리는 중견국 혹은 약소국 도시와는 다를 수밖에 없다.

이러한 논리적 추론을 ‘역할’(role)의 관점에서 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 국가는 자국의 상대적 종합국력에 대한 인식과 판단에 따라 특정한 역할을 수행하게 된다. 이론적으로 자국의 ‘역할관념’(role conceptions)에 따라 ‘역할수행’(role performance)을 한다는 것이다. 역할 개념을 국제관계에 처음으로 체계적으로 도입한 K. J. Holsti의 연구에 의하면, 국가의 역할수행은 ‘국가역할관념’(national role conceptions)의 직접적인 영향과 ‘지위’(status) 및 ‘타자의 역할규정’(alter’s prescriptions)의 간접적인 영향을 받는다. 이 중 국가역할관념은 스스로 형성한 인식으로 내부적으로는 위치, 국가자원, 국가가치, 이데올로기, 그리고 대중여론 등 요인의 직접적 영향을, 외부적으로는 국가지위와 타자의 역할규정의 간접적 영향을 받아 형성된다. 그리고 지위 변수는 국내정치적 ‘자리’(position)와 비슷한 속성으로 국제관계의 계층화(stratification) 특징이 반영된 것이다.⁴⁸⁾ 국가역할관념이 자국의 종합국력에 대한 직접적 판단에 의해 형성되는 것이라면, 국가지위와 역할규정은 타국과의 상대적 차이를 의미한다. 즉, 종합국력에 대한 스스로의 인식과 상대성을 내포한 객관적 지위 및 타국의 주관적 기대에 대한 판단 등이 종합되어 국가역할관념이 형성되고 이에 따라 역할수행을 하게 된다.⁴⁹⁾

⁴⁸⁾ K. J. Holsti, “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy”, *International Studies Quarterly*, Vol.14, No.3(1970), pp.241-247.

이상의 국가역할관념과 역할수행의 관계는 다음의 세 가지 측면에서 지방정부의 도시 외교에도 그대로 적용될 수 있다. 이는 역으로 이러한 관계를 고려하여 도시외교 정책과 전략을 수립해야 함을 의미한다. 첫째, 지방정부는 자국의 국제사회 내 지위와 중앙정부로 대표되는 국가의 역할관념 형성 요인 즉 종합국력을 고려하여 도시외교 정책과 전략을 수립할 필요가 있다.⁵⁰⁾ 이는 두 가지 층위의 의미를 내포하는데, ①역할 분담 차원에서, 지방정부는 자국의 국제사회 내 지위와 종합국력에 부합하는 도시외교를 수행하였을 때 중앙정부를 포함한 특정집단의 이익이 아닌 국가의 이익을 현실적으로 증대시킬 수 있게 된다는 점과, ②지방정부 역시 가시적인 도시외교의 분야별 목표 달성과 목적 실현을 위해 도시의 종합적 능력에 맞는 정책과 전략을 수립할 필요가 있다는 점이다. 둘째, 지방정부는 국제교류·협력 과정에서 상대도시가 특정한 역할을 기대할 수 있음을 인지해야 한다. 특히, 상대도시의 자 도시에 대한 역할 기대는 국가 권력(강대국, 중견국, 약소국)과 도시의 국제경쟁력 두 가지 측면에서 형성될 수 있음을 고려하여야 한다.

셋째, 상대도시 역시 자국의 역할관념에 부합하는 대외정책과 전략을 펼칠 수 있음을 인지하여야 한다. [표 4-2]의 역할관념과 대외정책 간의 상관관계가 중앙정부로 대표되는 국가 간 외교관계를 보여주는 것이지만, 지방정부 역시 현존 국제체제 내에서 외교 활동을 펼친다는 점과 국제관계의 보편적 특성의 영향을 받는다는 점 등을 고려하였을 때, 이론화 수준(혹은 추상화 수준)이 높은 역할 관념에 따른 대외정책의 일반적인 특징을 감안할 필요가 있다. 결론적으로 지방정부는 자국의 국력을 고려한 도시외교 정책과 역할을 수립할 필요가 있다. 예를 들어, A 도시가 중견국의 수도라면, A 도시 지방정부는 중견국 수도로서의 도시외교 정책과 전략을 수립할 필요가 있다는 것이다.

49) 2011년 Marijke Breuning은 국가역할관념 형성 요인을 관념적(ideational) 요인(정체성, 문화유산, 국내 대중 등)과 물질적(material) 요인(능력-자원, 행동기회 등)으로 더욱 간략화하여 설명한다. 국가관계 측면에서 비교해 보면, 연성권력과 경성권력에 해당된다고 할 수 있다. 구체적인 내용은 Marijke Breuning, "Role Theory Research in International Relations: State of the Art and Blind Spots", in Sebastian Harnisch, Cornelia Frank and Hanns W. Maull, eds., *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*(New York: Routledge, 2011), pp.20-30 참고 바란다.

50) K. J. Holsti는 국제관계에서 자주 목격되는 17가지 구체적인 역할관념을 제시한다. 역할관념과 특징은 K. J. Holsti, "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy", pp.260-294 참고 바란다.

[표 4-2] 역할관념과 대외정책 상관관계

| 대외정책경향(역할관념) | 대외정책 특징 |
|--------------|--|
| 팽창주의자 | <ul style="list-style-type: none"> 안보와 지위 관련 문제 주목 적국에게 적대적 발언과 행위를 함 (긴박한 상황 제외) 약속한 원조 불이행 문제 비난 목적으로, 적을 희생양으로 삼음 단기적, 즉각적 변화 지지 |
| 적극적 독립자 | <ul style="list-style-type: none"> 경제와 안보 문제 주목 비동맹정책 고수, 다양한 국가를 상대로 대외정책 펼침 유화적인 발언을 자주함. 단, 제한적 외교 묘책과 독립의식으로 큰 규모의 약속 주저 장기적 변화의 필요성 주장 |
| 영향자 | <ul style="list-style-type: none"> 영향력을 행사하고 싶은 국가와의 우호적 관계 강화 실무관계 보장을 위해, 필요한 만큼만 약속 우호적 국가에게 적국으로부터의 보호적 조치 취함 지위 관련 문제 주목 |
| 중재자/독립자 | <ul style="list-style-type: none"> 외교적임 국제 혹은 지역기구에서 광범위한 활동 상호간의 신뢰감과 이해 촉진을 위해 타국에 협력적 태도 보임 우호적인 발언 주로 함 |
| 기회주의자 | <ul style="list-style-type: none"> 정보획득, 문제 주지 및 타국 정부의 행동과 의도 조율 관계유지용 정치적 자원 투자 타국으로 하여금 최대한 좋은 점만 인지하도록, 최소한의 긍정적 특성을 유지하고자 함 상황파악을 위한 직접적 외교활동 지향 |
| 발전자 | <ul style="list-style-type: none"> 경제와 안보 문제 중시 수익자로서 우호적인 모습 보임 타국의 지배 혹은 통제적 행위에 적대적 태도 보임 유익한 관계 형성이 필요한 경우에만 정치적 지원 투자 수익 및 유익한 관계 형성을 위해, 지역 및 국제기구에 적극 참여 |

주: Margaret G. Hermann은 Holsti 등이 제시한 역할관념을 더욱 추상화하여 여섯 가지로 유형화시켰으며, 이를 '대외정책경향' 혹은 '외무경향'(foreign policy orientation or orientation to foreign affairs)이라고 명명함.

자료: Margaret G. Hermann, "Assessing the Foreign Policy Role Orientations of Sub-Saharan African Leaders", in Stephen G. Walker, ed., *Role Theory and Foreign Policy Analysis*(Durham: Duke University Press, 1987), pp.168-173.

3_국가특성과 대외정책 성향

특정 국가가 가진 조건과 특징 역시 지방정부 도시외교 정책과 전략 수립 과정에서 우선적으로 고려되어야 할 사안 중 하나이다. 이론적으로 특정 국가가 가진 조건과 특징은 국제관계는 물론 대외정책 수립에 직·간접적인 영향을 끼친다. 앞서 살펴본 국력 및 역할관념과 비교하였을 때, 국가특성(national attribute)은 국력의 구성요소이자 특정 요인에 해당된다. 국가의 대외정책의사결정에 영향을 끼치는 내재적 요인이라 할 수 있다. 국제관계에서 국가특성의 특정 가시적 요인의 조건과 특징 분석을 통해 상대국의 대외정책 경향 파악이 가능하다는 점에서, 정책과 전략 수립 과정에서 우선적으로 고려되는 대표적 요소 중 하나이다.

국가특성과 대외정책 경향과의 상관관계를 간략히 살펴보면, 국가특성을 구성하는 대표적 요인은 크게 규모(size), 경제발달(economic development) 정도, 그리고 정치경향(political orientation) 등 세 가지 측면이 있다. 이 중 규모는 국가가 대외정책 목적을 위해 사용할 수 있는 자원의 양으로, 영토크기, 천연자원, 지리적 위치, 그리고 인구구조 등의 세부적인 요소를 포함한다.

[표 4-3]에서 알 수 있듯이 국가들은 자국의 특성에 따라 중시하는 이슈, 자국 지위에 대한 인식, 국제체제에 대한 태도, 그리고 중시하는 이익 등에 다른 입장을 보이고, 이에 따라 대외정책 경향 역시 차이를 나타내고 있음을 알 수 있다.⁵¹⁾

국력 및 역할관념과 같은 맥락에서 도시는 국가를 이루는 주요 부분으로 도시 자체의 특성뿐만 아니라 국가특성의 전반적 영향을 받게 된다. 그러므로 지방정부는 도시외교 정책과 전략 수립 과정에서 다음과 같은 세 가지 점을 인식하여야 한다. 첫째, 지방정부는 국가특성이라는 큰 틀에서 도시특성 혹은 양자를 동시에 고려해야 한다. 국가 조건과 특성에 맞는 도시외교 정책과 전략을 수립함으로써 지방정부의 분야별 목표 달성과 목적 실현 가능성을 배가시킬 뿐만 아니라, 국가 전체의 외교 효율성 역시 제고시켜야 한다. 둘째, 자국의 국가특성뿐만 아니라 상대도시의 국가특성도 함께 고려하여야 한다. 상대도시 국가가 특정 조건을 갖추고 있지 않다면 국제교류와 협력은 제한적일 수밖에 없다. 셋째, 상대도시 역시 자국의 국가특성뿐만 아니라 자 도시의

51) Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, pp.144~153; Margaret G. Hermann, "Assessing the Foreign Policy Role Orientations of Sub-Saharan African Leaders", pp.168-173.

국가특성을 고려한 도시외교 정책과 전략을 수립할 수 있다는 점을 인지해야 한다. 특히, [표 4-3]에 보이는 대외정책 경향을 보일 것이라는 전제하에 도시외교 정책과 전략을 수립할 수 있음을 간과하면 안 된다.

[표 4-3] 국가특성별 대외정책 경향

| 국가특성 | 대외정책 경향 |
|-----------------------------------|---|
| 규모 : 영토, 천연자원, 지리적 위치, 인구구조 | 규모가 큰 국가 <ul style="list-style-type: none"> • 더 큰 영역에서 국가 영향력 인식 • 자국을 지배적 또는 리더십 지위에 있는 것으로 인식 • 자국의 역할을 협력적 이익의 관점보다는 경쟁적 혹은 협력-경쟁적 관점에서 인식 • 최소한의 국제체제 변화를 포함 • 영토와 안보 문제에서의 역할 고려 • 국내적으로 발생한 역할에 대한 고려가 적음 |
| 경제발달 | 경제가 발달한 국가 <ul style="list-style-type: none"> • 더 큰 영역에서 국가 영향력 인식 • 자국이 지배적 또는 리더십 지위에 있는 것을 인식 • 정치·외교적 문제와 보편적 가치에 대한 역할 중시 : 이데올로기와 영토 문제에 대한 역할 비중 낮음 • 경쟁적 혹은 협력-경쟁적 보다는 협력적 이익의 관점에서 접근 • 개별적 국가이익에 대한 비중 낮음 • 국제체제 변화를 피하지 않음 |
| 정치경향 | 개방적이고 민주적인 국가 <ul style="list-style-type: none"> • 정치·민주적 이슈, 보편적 가치, 경제 이슈 중시 : 이데올로기와 영토문제 비중 낮음 • 경쟁적 혹은 협력-경쟁적 보다는 협력적 이익의 관점에서 접근 |

자료: Margaret G. Hermann, "Assessing the Foreign Policy Role Orientations of Sub-Saharan African Leaders", in Stephen G. Walker, ed., *Role Theory and Foreign Policy Analysis*(Durham: Duke University Press, 1987), pp.168-173 참고로 저자 작성.

4_정치체제와 의사결정 제약 요인

특정 정치체제는 그 자체도 대외정책 경향에 영향을 끼치지만 지방정부의 도시외교 범위와 형태 결정에 가장 직접적인 변수로 작용한다. T. N. Mursitama와 L. Lee의 주장대로 세계화는 분권화(decentralization)를 촉진시켰고, 이는 결과적으로 (스마트)도시외교 형성의 주요 변수가 되었다.⁵²⁾ 미국에서 상대적으로 중앙정부와 거리를 둔 하지만 ‘모방’(mimic)한 도시외교가 발달할 수 있었던 것 역시 미국의 민주주의(democracy), 법률 구조(legal structure), 그리고 분권화(decentralization) 영향 때문이다.⁵³⁾

지방정부 도시외교 정책과 전략 수립과정에서 정치체제가 핵심 변수가 될 수밖에 없는 주된 이유는 각 지방정부가 본국의 법과 제도 내에서 부여받은 권한의 크기가 다르기 때문이다. 정치체제 특히 분권화의 정도에 따라 지방정부가 국제관계에 투입할 수 있는 정치적, 재정적, 그리고 기술적 자원이 달라지게 된다. 이는 결과적으로 불평등, 식량 부족, 도시화, 기후 변화, 청년실업, 그리고 충돌과 위험 등 글로벌 도전 이슈 대응에 ‘균질한’ 결과를 보장할 수 없게 됨을 의미한다.⁵⁴⁾

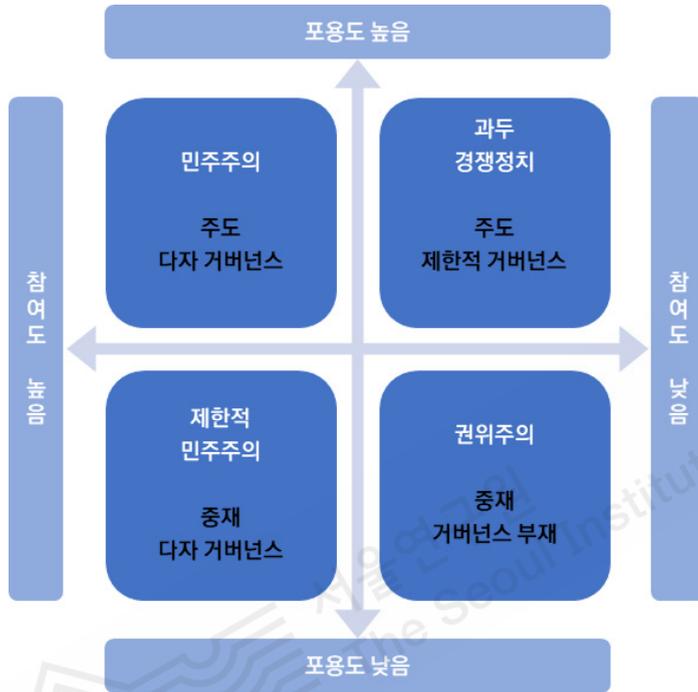
정치체제가 지방정부 도시외교에 끼치는 영향을 정치제도별 기본 속성의 시각으로 좀 더 이론적으로 분류화해 보면 다음과 같다. Robert A. Dahl는 정치제도를 사회 거버넌스 참여자 수와 사회의 다원화 및 포용 정도에 따라 네 가지 유형으로 구분하였다. 네 가지 유형별로 지방정부의 도시외교 역할과 국가 대외정책의사결정 참여 가능성을 논리적으로 추론해 보면, ①민주주의 국가 내 지방정부는 주도적(직접) 역할을 수행할 수 있는 외교형태가 제일 많을 것이다. 또한, 중앙정부 주도의 국가 대외정책 ‘다층 거버넌스’ 참여 기회뿐만 아니라 자 도시의 이익을 상대적으로 쉽게 투영할 수 있을 것이다. ②제한적 민주주의 국가의 지방정부 같은 경우는 거버넌스 참여 기회는 많을 수 있어도, 주도적(직접) 도시외교를 수행하기에는 제도적 제약이 있을 수 있다. ③소수 엘리트에 의한 과두경쟁체제 내 지방정부는 거버넌스 참여에 제한적일 수는 있어도,

52) T. N. Mursitama and L. Lee, "Towards a Framework of Smart City Diplomacy", *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, Vol. 126(2018), pp.1-5.

53) Benjamin Leffel, "Animus of the Underling: Theorizing City Diplomacy in a World Society", *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol. 13 No.4(2018), p.505.

54) ARNAU GUTIÉRREZ-CAMPS, "Local Efforts and Global Impacts: A City-diplomacy Initiative on Decentralisation", *Perspectives*, Vol. 21, No. 2(2013), pp.51-52.

지방정부 특히 수장의 능력에 따라 주도적(직접) 도시외교를 펼칠 수 있을 것이다. ④ 권위주의 국가 내 지방정부는 매우 제한된 권한으로 중앙정부의 전통적 외교에 보조자적 역할만을 수행할 것으로 판단할 수 있다([그림 4-3] 참조).



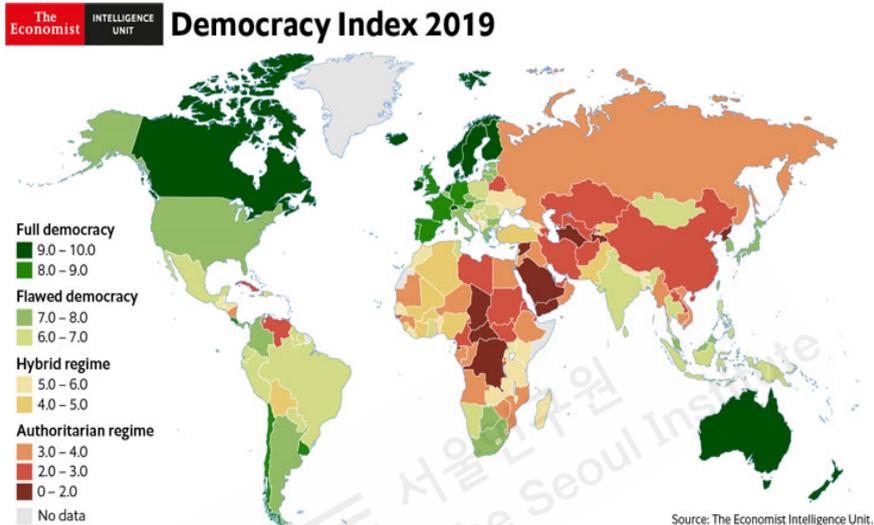
[그림 4-3] 정치체제별 지방정부 도시외교 역할 권한과 범위

자료: 张清敏, 『对外政策分析』, 北京: 北京大学出版社, 2019年, 第142页 참고로 저자 작성.

결론적으로, 지방정부는 본국의 정치제도, 특히 분권화 상황에 맞는 외교형태와 형태별 역할 성질을 고려해야 한다. 명확히 할 점은 정치체제 내에서 가장 효율적인 외교 형태 선택과 역할 범위를 설정할 필요가 있다는 것으로, 체제 틀 속에서 제한적이고 소극적인 외교를 펼쳐야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 다른 한편, 지방정부는 상대 도시의 정치체제 역시 함께 고려하여야 한다. [그림 4-4]에서 알 수 있듯이, 전 세계 모든 국가가 민주주의 체제를 채택하고 있지 않다.⁵⁵⁾ 심지어, 민주주의 제도 내에도

55) The Economist의 2018년 민주주의 지수(Democracy Index 2018)에 의하면, 전 세계 167개국 중 민주주의 국가는 총 75개국이고, 이 중 완전 민주주의(full democracies)에 해당하는 국가는 총 20개국으로 전 세계 인구의 약 4.5%를 차지하고 있다. 혼합체제(hybrid regimes) 국가 같은 경우는 39개국 정도이고, 권위주의

직접 민주주의, 대통령제, 의원내각제 등 다양한 형태가 존재한다. 상대도시의 분권화 정도에 따라 교류·협력이 가능한 어젠다가 달라질 수 있다. 경우에 따라서는 지방정부의 상대 파트너가 상대도시의 지방정부가 아닌 중앙정부 등 다른 주체가 될 수도 있다. 특히, 권위주의 국가가 도시와 교류·협력을 할 때 대상을 지방정부에 한정시킬 경우 매우 제한적이고 비효율적인 활동을 펼치게 될 확률이 높다.



[그림 4-4] 전 세계 국가별 민주주의 지수 현황

자료: The Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2019",
<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>.

체제(authoritarian regimes) 국가는 총 53개로 약 31.7%의 높은 비율을 보이고 있다. 자세한 내용은 The Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2018: Me Too? Political Participation, Protest and Democracy"(2019), <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> 참고 바란다.

05

도시외교 기본구조와 발전방향



1_기본구조와 특성

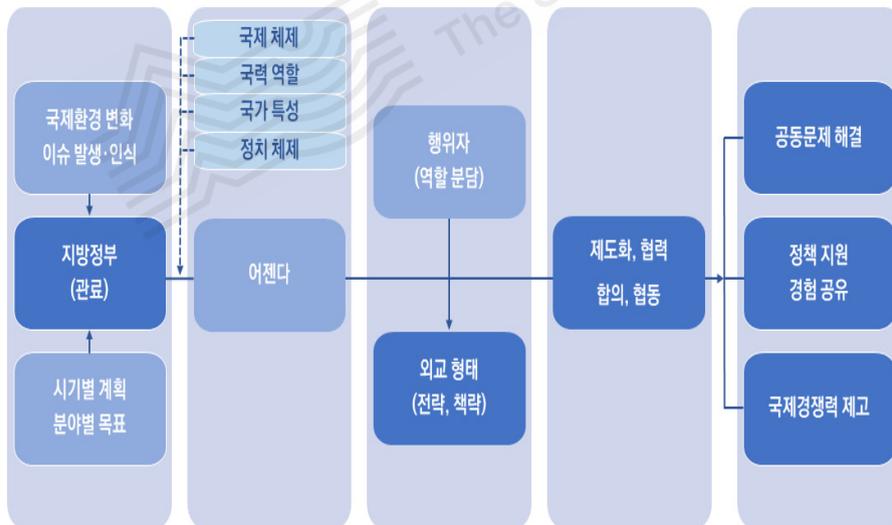
2_발전방향

05. 도시외교 기본구조와 발전방향

1_기본구조와 특성

1) 도시외교 기본구조와 요소별 상관관계

도시외교는 18세기 말부터 점진적으로 추구된 신외교의 탐구 속에, 국내·외 환경과 조건의 변화로 탄생한 비교적 새로운 외교형태이다. 핵심 주체가 지방정부라는 점을 제외하고 신외교의 주요 특징이 모두 발현되고 있다. 지방정부의 도시외교 기본 메커니즘을 종합적·단계적으로 살펴보면 [그림 5-1]과 같다.



[그림 5-1] 도시외교 기본 메커니즘

자료: 저자 작성.

지방정부의 외교는 크게 두 가지 요인에 의해 실행된다. 첫 번째는 외부요인으로 국제 환경의 변화와 특정 이슈의 발생이다. 이 중 전자는 중·장기적인 요인으로 도시외교 정책 수립에 직·간접적인 영향을 끼치게 된다. 후자 같은 경우는 대부분 단기적 요인으로 발생한 이슈를 인식하고 이에 대응하는 것을 의미한다. 두 번째는 내부요인으로 지방정부가 독자적으로 세운 시기별·분야별 목표에 따라 실행되는 외교활동이다. 외부요인에 의한 외교가 ‘자극-반응’의 대응적 성격이 강하다면, 내부요인에 의한 외교 활동은 상대적으로 계획적이라고 할 수 있다.

내·외부요인에 의한 지방정부의 도시외교는 궁극적으로 목적 실현에 있다. 외교활동이 ‘공동문제 해결’, ‘정책지원과 경험 공유’, 그리고 ‘국제경쟁력 제고’의 결과를 가져오게 추진되어야 한다는 것이다. 이를 위해 지방정부는 외부 상황과 내부 계획에 맞게 어젠다를 선택하게 된다. 어떤 분야의 어떤 이슈를 중심으로 외교활동을 펼칠지 결정하게 되는 것이다. 어젠다가 결정 되면, 지방정부는 함께 추진할 행위자를 선택하고 거버넌스를 구축하게 된다. 역할 분담을 위한 관계 형성이다. 지방정부는 ‘주요(직접)’한 역할을 할지, 아니면 ‘중재(간접)’를 할지 결정을 하게 된다. 그리고 다른 층위의 행위자와 어떠한 관계를 형성할지도 함께 결정하게 된다. 즉, ‘평행’, ‘협력’, 그리고 ‘충돌’ 등의 관계를 맺게 된다.

어젠다와 역할 분담 및 관계 성질이 결정되면 구체적인 외교 형태를 선택한다. 분야에 따른 전문적인 외교활동을 펼칠 것인지 여부와 함께 특정 행위자(혹은 대상)를 활용할 것인지 여부와 목적성과 도구적 성질이 강한 외교행태를 동시에 펼칠 것인지를 결정하게 된다.

이상의 과정에서 지방정부는 자국과 상대 도시 국가의 국제체제, 국력과 역할관념, 국가특성, 그리고 정치체제 특성의 영향을 받게 된다. 다르게 표현하면, 이들 요소들을 고려하여 도시외교 정책과 전략을 수립해야 한다는 것이다.

마지막으로, 상대 도시 지방정부와 다른 층위 행위자와의 합의와 협동을 통해 도시외교의 목적을 달성한다. 그 과정에서 중·장기적 공동이익 실현을 위해 구체적인 협력은 물론 제도화를 추진하게 된다.

2) 세계화 시대 도시외교 기본 메커니즘

도시외교는 신외교의 점진적 탐구의 결과이자 세계화라는 국제환경과 도시화를 포함한 국내·외적 조건 변화의 직·간접적인 영향으로 생긴 외교형태이다. 세계화 시대 도

시화라는 특징이 부각된 신외교라고 할 수 있다. 즉, 도시외교는 신외교의 지속적인 탐구는 물론, 국제환경 변화와 특정 요인으로 인해 언제나 새로운 형태로 변할 수 있다. 앞서 살펴본 도시외교의 기본 메커니즘에 세계화 시대 도시 특성을 적용시키면 [그림 5-2]와 같이 더욱 구체화시킬 수 있다.

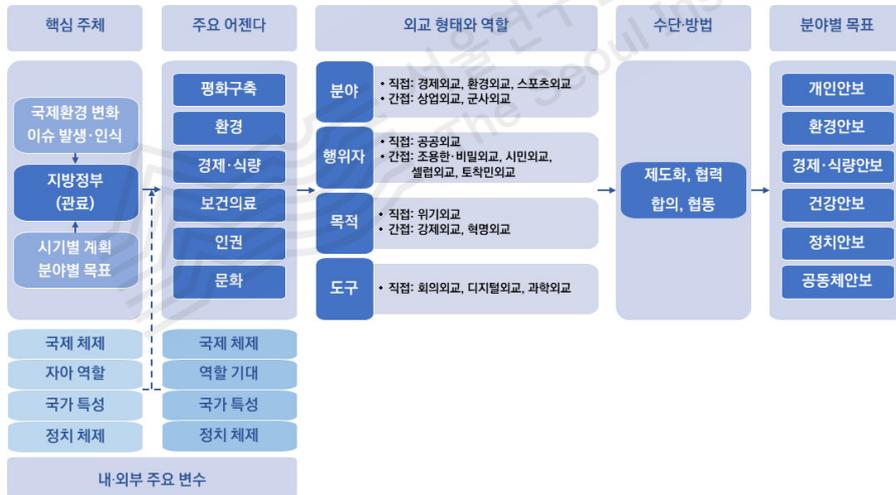
우선 ‘세계화의 역설’로 ‘환경’, ‘경제·식량’, ‘보건의료’, ‘인권’, 그리고 ‘문화’가 도시외교의 주요 어젠다가 된다. 1970년대 본격적으로 구분이 모호해지기 이전 하위정치 분야로 인식되었던 이슈이자 국제보다는 국내문제들이다. 재차 강조하지만 세계화로 상호의존도와 상호연계성이 증대되면서 상위와 하위정치 구분이 모호해졌고, 국내와 국제의 경계가 희미해지면서 인터메스틱 시대가 도래한 결과이다. 그렇다고 전통 외교 이슈인 전쟁과 평화 문제의 중요성이 낮아졌다는 것을 의미하지 않는다. 전쟁과 이와 직결된 평화 문제는 세계화 시대에도 여전히 핵심 이슈이다.⁵⁶⁾ 이는 지방정부의 도시외교에서도 예외가 아닐뿐더러 실제로 중요하게 다루어지고 있다.

세계화 시대 도시외교 어젠다가 구체화되면서 목적 실현을 위한 분야별 기본 목표가 설정된다. 특히, 1980년대 전후부터 본격화된 안보 영역의 수평적 확장과 안보 대상의 ‘분자화’ 현상은 지방정부 도시외교 분야별 목표 설정에 직접적인 영향을 끼치게 된다. 하위정치에 속했던 문제들을 비전통안보 이슈로 규정하면서 외교 어젠다의 외연이 확대된다. 그리고 개인을 안보의 대상으로 인식하는 인간안보가 제시되면서 ‘시민’의 안보를 목표로 하는 ‘생활 밀착형’ 외교 활동이 필요해진다. 즉, 지방정부의 평화구축, 환경, 경제·식량, 보건의료, 인권, 그리고 문화를 어젠다로 펼치는 도시외교 활동은 시민의 ‘개인안보’, ‘환경안보’, ‘경제·식량안보’, ‘건강안보’, ‘정치안보’, 그리고 ‘공동체안보’ 달성을 목표로 하게 된다. 다르게 표현하면, 해야 함을 의미한다. 이러한 분야별 목표 달성은 결론적으로 도시외교의 궁극적 목적인 ‘공동문제 해결’, ‘정책지원과 경험 공유’, 그리고 ‘국제경쟁력 제고’에 있다. 분야별 목표 달성으로 목적을 실현시키는 것이다.

한편, 지방정부는 목적 실현을 위한 분야별 목표 달성을 위해 다양한 행위자와 관계를 형성하고 전문적인 외교활동을 펼치게 된다. [그림 5-2]에서 알 수 있듯이 경제, 환경, 그리고 스포츠 등 분야에서는 직접적으로 주요한 역할을 수행하고, 상업외교와 군사외교에서는 상대적으로 보조역할을 담당한다. 또한, 분야별 외교활동을 수행하는

⁵⁶⁾ Filippo Terruso, “Complementing Traditional Diplomacy: Regional and Local Authorities Going International”, p.330.

과정에서 자 도시의 이미지 개선 등을 주요 목표로 하는 공공외교를 직접적으로 추진함과 동시에 시민과 셀럽 등의 외교 활동을 지원 및 활용하기도 한다. 다른 한편, 과학기술의 발달에 힘입어 전문화된 디지털외교와 과학외교 수행으로 효율을 배가시키기도 한다. 한 가지 유의할 점은 모든 형태의 외교를 다 수행해야 한다는 것을 의미하지 않는다. 상황과 조건, 그리고 구체적인 목표와 목적에 따라 전략적으로 선택해야 한다. 이는 역으로 이상에서 제시한 외교형태 이외의 활동도 가능함을 의미한다. 그리고 이상의 과정에서 앞서 설명한 바와 같이, 자국과 상대도시 국가의 국력과 역할관념, 국가특성, 그리고 정치체제 특징의 영향을 받게 된다. 또한, 향후 국제체제 향방은 물론 세계화 흐름을 좌우할 미중관계라는 구조적 영향을 직·간접적으로 받게 된다. 끝으로, 세계화 시대 도시외교도 상대 도시 지방정부뿐만 아니라 다양한 층위의 행위자와 협의 및 협동, 그리고 제도화 과정과 협력을 통해 서로의 목표를 달성한다. 이와 관련하여, 의전뿐만 아니라 제도화에 대한 전문지식과 경험 축적이 매우 중요함을 인지해야 할 것이다.

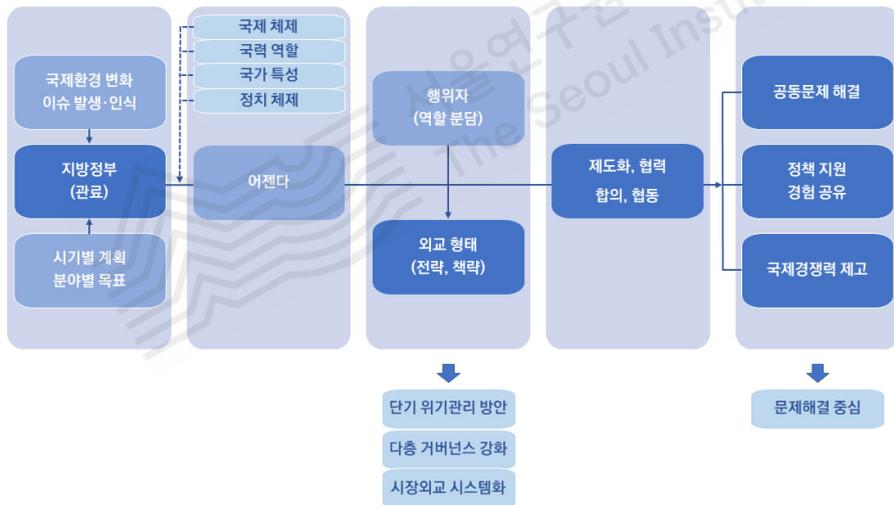


[그림 5-2] 세계화 시대 도시외교 메커니즘 상세도

자료: 저자 작성.

2_발전방향

도시가 인류의 오래된 외교 행위자였던 것에 반해, 신외교의 한 형태인 도시외교 역사는 매우 짧다. 도시외교에 대한 연구도 냉전 종식 이후에야 본격적으로 이루어지면서 체계적인 이론 틀이 부재한 상황이다. 도시외교를 보편성을 가진 ‘독립된’ 외교형태로 보기에는 아직 무리가 있다. 지방정부를 핵심 주체로 하는 도시외교가 국제관계의 보편적 행태로 발전하기 위해서는 이 연구에서 시도한 연역법적 접근법뿐만 아니라 사례 비교연구(comparative case studies) 등 귀납법적 접근을 통해 지속적으로 체계화시켜 나가야 한다. 특히, 도시‘외교’로서의 보편성과 ‘도시’외교로서의 특수성을 모두 갖추는 방향으로 발전해 나가야 한다. 이 연구에서 제시한 지방정부 도시외교 기본구조를 기준으로 향후 중점적으로 개선되어야 할 발전방향을 검토해 보면 다음과 같다([그림 5-3] 참조).



[그림 5-3] 도시외교 발전방향 간략도

자료: 저자 작성.

1) 문제해결 목적의 다자외교 중심으로 전환

세계화로 인한 안보 인식의 변화는 도시외교 등장의 결정적 요인 중 하나이다. 비전통 안보 개념의 형성으로 외교 어젠다의 수평적 확장이 이루어지면서 ‘국가-전쟁’ 관념이 무너진 결과이다. 특히, ‘세계화의 역설’로 불리는 기후변화, 자원고갈, 전염병, 식량부족, 인신매매, 그리고 초국가범죄 등의 온상으로 도시가 지목되면서 지방정부의 역할이 요구받게 된 것 역시 중요한 요인으로 작용하였다.

도시외교의 여섯 가지 영역 중 평화구축을 제외한 다섯 가지 모두 비전통안보 이슈에 해당된다. 비전통안보 이슈 해결에 있어 가장 중요한 특징은 특정 국가와 지역의 노력만으로 해결할 수 없다는 것이다. 행위자 간 상호연계성이 높아지면서 국내문제와 국제문제 구분이 어려워졌기 때문이다. 이로 인해 문제의 심각성을 공유하는 행위자의 참여가 많아질수록 해결의 가능성이 높아지는 결과를 얻을 수 있게 되었다.

이런 차원에서 Simon Curtis와 Michele Acuto의 주장대로 지방정부는 전통적인 자매·우호도시 양자외교 형태보다는 다자네트워크 구축의 다자외교 중심으로 도시외교를 전환시킬 필요가 있다.⁵⁷⁾ Michele Acuto와 Steve Rayner의 연구에서 확인할 수 있듯이, 실제로 2015년 기준 약 170개 이상의 도시 네트워크가 구축되어 환경, 문화, 빈곤/불평등, 에너지, 평화구축 등 영역에서 활동 중이다. 중요한 점은 약 17%의 국가 총위의 도시 네트워크가 냉전시기 이전에 만들어졌고, 약 24% 이상이 21세기 이후에 구축되는 등 급속하게 증가하고 있다는 점이다.⁵⁸⁾ 지방정부의 도시외교가 다자외교 중심으로 재편되고 있는 것이다.

이런 차원에서 지방정부의 다자외교는 이하 두 가지 방향으로 발전해 나가야 한다. 하나는 도시만의 네트워크뿐만 아니라 국제기구와 다국적 기업 등 초국가 행위자에서 국가 내 다양한 행위자들이 함께 참여하는 다층 도시 네트워크를 구축해야 한다. 이는 도시 중심의 네트워크에 다른 행위자가 참석하는 방법과 다른 행위자 중심 네트워크에 도시가 참석하는 방법이 있을 수 있다. 다른 하나는 다자네트워크가 도시외교의 세 가지 기본목적 중 ‘공동문제 해결’ 중심으로 발전해야 한다. 신외교의 특징이 관계형성에 있지만 그 역시 문제해결이 핵심이다. 도시외교가 각종 국제적 문제 해결을 촉진해야 실효적인 외교형태로 자리 잡을 수 있음을 명시해야 한다.

57) Simon Curtis and Michele Acuto, "The Foreign Policy of Cities", pp.12-14.

58) Michele Acuto and Steve Rayner, "City Networks: Breaking Gridlocks or Forging (New) Lock-ins?", pp.1155-1157.

2) 단기적 위기관리 방안 마련

향후 지방정부의 도시외교는 ‘불확실성’의 도전에 직면할 가능성이 높다. 앞서 살펴본 미중패권경쟁이 하나이고, 신외교 특징 자체가 중요한 다른 하나의 원인이다. 전자가 외재적 요인이라면 후자는 내재적 요인이라 할 수 있다. 그중 신외교의 특징인 국제관계 행위자의 중·횡적 확대와 어젠다의 수평적 확장은 본질적으로 모든 방면에서 양적 팽창을 가져온다. 결과적으로 이익 관계자가 많아지고, 다루어야 할 문제도 많아지면서 돌발변수가 증가할 수밖에 없게 되었다. 특히, 도시외교 메커니즘이 체계적으로 정립되어 있지 않은 상황에서 지방정부가 직면하게 될 리스크는 더 커질 수밖에 없다. 다른 한편, 앞서 설명한 것과 같이 도시외교의 전제와 기본구조는 자유주의 패러다임을 공유한다. 일회성이 아닌 반복적 외교활동을 지향한다. 그러한 연유로 도시외교는 중·장기적이고 상시적인 외교형태에 적합하게 구성 및 발전해 왔다. 단기적 변화와 리스크에 대한 대응 기제가 상대적으로 취약한 구조이다. 그러므로 지방정부는 효과적인 위기외교를 위해 위기관리 방안을 체계적으로 수립할 필요가 있다.⁵⁹⁾

3) 다층 거버넌스 운영 방식 강화

신외교는 네트워크외교로 불릴 만큼 멀티 행위자(multi-actor)와 멀티 채널(multi-channel)을 특징으로 한다. 신외교의 한 형태인 도시외교 역시 다양한 행위자와의 관계 형성과 역할 분담을 기반으로 한다. 멀티 어젠다(multi-agenda)에 대응하기 위한 다자외교 중심으로 전환되면 이러한 특징은 더욱 부각될 것이다. 이러한 연유로 다층 거버넌스 구축뿐만 아니라 운영 방식이 매우 중요해졌다. 지방정부는 어젠다별 관계 형성이 필요한 행위자 선택과 외교형태별 역할 분담 결정뿐만 아니라, 다양한 행위자 간의 이익관계 조정 역시 요구받게 된 것이다. 유럽의 도시외교 연구자들이 미국학자들과 달리 ‘다층 거버넌스’ 중심으로 연구를 진행하는 것 역시 이러한 이유이다. EU의 성립으로 EU 자체의 대외정책에 공식적으로 연관된 유럽 내부의 도시를 포함한 행위자가 많아졌기 때문이다.⁶⁰⁾ 지방정부의 다층 거버넌스 운영

59) 위기관리 관련해서는 Alexander L. George, *Avoiding War: Problems of Crisis Management*(Boulder: Westview Press, 1991) 참고 바란다.

60) ‘다층 거버넌스’에 관해서는 Simona Piattoni, “Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis”, *European Integration*, Vol.31, No.2(2009); Pier Domenico Tortola, “Clarifying Multilevel Governance”, *European Journal of Political Research*, Vol.56, No.2(2017) 참고 바란다. ‘양립외교’와 ‘다층 거버넌스’를 비교한 연구는 Francesca Dickson, “The Internationalisation of Regions: Paradiplomacy or Multi-level Governance?”, *Geography Compass*, Vol.8, No.10(2014) 참고 바란다.

방식과 관련하여 특히 중요한 부분은 상대적으로 느슨한 다자네트워크가 다자주의로 전환될 수 있도록 제도화에 힘써야 한다는 점이다. 제도화를 통해 행위자 간 ‘불가분성’(indivisibility), ‘일반화된 행위원칙’(generalized principles of conduct), 그리고 ‘포괄적 호혜성’(diffuse reciprocity) 등이 형성되어 네트워크외교 특징이 확실한 장점이 되게 하여야 할 것이다.⁶¹⁾

4) 시장외교 시스템화

21세기 들어 신외교의 영향으로 행위자, 채널, 그리고 이슈가 멀티화되는 횡적 팽창(horizontal breadth) 경향을 보임과 동시에 역설적으로 수직적이고 개인 중심(highly vertically oriented and individual-centric)적 특징도 함께 보이고 있다. 권력의 단편화(fragmentation) 특징과 함께 집중화(centralization) 경향도 보이고 있는 것이다. 이는 전통적 클럽외교와 새로 등장한 네트워크외교 모두에 적용되는 특징이다. 갈수록 복잡(complexity)해지는 국제사회와 멀티 특징으로 인한 필연적인 결과라고 할 수 있다. 복잡하고 다양한 이슈를 협상하는 과정에서 다양한 채널을 통해 참여하는 행위자의 국내·외 이익을 조율하고 결과를 도출할 지도자와 탁월한 리더십이 필요해졌기 때문이다. 일종의 ‘정상외교’(summit diplomacy) 중요성이 더욱 커진 것이다. 실제로 각국의 정상들은 지구 온난화 등 기후변화 문제를 해결하기 위해 다자기구 참여는 물론 협의를 이끌어내고, 기업가를 포함한 경제팀을 조직하여 투자 유치도 다닌다. 심지어 자국의 올림픽 혹은 월드컵 개최를 위해 유치전에 직접 뛰어들기까지 한다.⁶²⁾ 결과적으로 각국 지도자의 리더십이 자국의 이익과 긍정적 이미지 형성은 물론 전 세계가 공동으로 직면한 문제를 효과적으로 해결할 수 있는지를 결정하는 중요한 변수가 되고 있다.

권력의 집중화라는 역설적 현상은 대외정책의사결정 관점에서 보면 당연한 측면이 강하다. Margaret G. Hermann, Charles F. Hermann, 그리고 Ole R. Holsti 등의

‘다층 거버넌스’ 이론을 유럽이 아닌 다른 지역에 적용한 연구는 Edoardo Ongaro, Ting Gong, and Yijia Jing, “Toward Multi-level Governance in China? Coping with Complex Public Affairs Across Jurisdictions and Organizations”, *Public Policy and Administration*, Vol.34, No.2(2019) 참고 바란다.

61) James A. Caporaso, “International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations”, in John G. Ruggie ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*(New York: Columbia University Press, 1993), pp.53-54.

62) Andrew F. Cooper, “The Changing Nature of Diplomacy”, in Andrew F. Cooper, Jorge Heine, and Ramesh Thakur eds., *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*(New York: Oxford University Press, 2015), pp.36-38.

연구 결과에 의하면, ‘권위적 의사결정 단위’(authoritative or ultimate decision unit)는 정부구조 특성과 문제 성질에 의해 결정된다.⁶³⁾ 그 중 ‘중대 의사결정’(big decision) 상황이 발생하면 국가는 비상시적인 의사결정 환경(decision setting)에 들어가고 지배적 지도자의 역할은 극대화 된다.⁶⁴⁾ 여기서 ‘중대 의사결정’ 상황은 전통적으로 안보 관련 이슈를 지칭한다. 이는 국제관계 행위자가 다원화된 신외교 시대에 최고 지도자의 의사결정이 오히려 부각되는 이유이다. 안보의 수평적 확장으로 소위 말하는 중대 의사결정 상황이 증가했기 때문이다.

의사결정과정과 외교 현장에서 최고 지도자의 역할 증대는 도시외교를 수행하는 지방정부에게는 더 크게 나타날 수 있다. 지방정부는 외교 업무에 특화된 외교관을 중심으로 조직된 외교부라는 전문 부서가 부재하다. 이로 인해 수장의 역할이 더욱더 중요해질 수밖에 없다. 이는 도시외교 의사결정과정에서 수장의 판단이 절대적 영향을 끼치게 되고 결과적으로 개인적 성향이 결정적 요인으로 작용할 수 있음을 의미한다. 결과적으로 지방정부의 도시외교는 체계적 시스템이 아닌, 개인의 인지와 감성적 요인의 영향을 받을 가능성이 농후하다. 물론, 중앙정부 역시 대통령 등 최고지도자의 개인적 성향이 매우 중요하다. 관건은 지방정부 수장의 개인적 성향에 맞는 의사결정 방식을 체계화시키는 것이다. 수장의 개인적 성향을 체계화시켜 의사결정방식의 일관성 유지는 물론 국제무대에서 리더십을 극대화시킬 수 있는 방법을 강구해야 한다.⁶⁵⁾

63) 구체적인 내용은 张清敏, 『对外政策分析』, 第90-134页; Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, pp.65~101 등 참고 바란다.

64) Margaret G. Hermann, "Leaders and Foreign Policy Decision-making," in Dan Caldwell and Timothy J. McKeown eds., *Diplomacy, Force, and Leadership: Essays in Honor of Alexander L. George*(Westview Press, 1993), p.79; Margaret G. Hermann, "How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework," *International Studies Review*, Vol.3, No.2(2001), p.53; Margaret G. Hermann and Charles F. Hermann, "Who Makes Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry," *International Studies Quarterly*, Vol.33, No.4(1989), pp.362-366; Margaret G. Hermann, Charles F. Hermann and Joe D. Hagan, "How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior," in Charles F. Hermann, et al., eds., *New Directions in the Study of Foreign Policy*(Boston: Allen & Unwin, Inc., 1987), p.313.

65) 최고 지도자의 개인적 성향, 리더십 스타일, 그리고 의사결정 방식 간의 상관관계와 관련해서는 Margaret G. Hermann, "Leaders, Leadership, and Flexibility: Influences on Heads of Government as Negotiators and Mediators," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 542, No.1(1995); Margaret G. Hermann, "Assessing Leadership Style: Trait Analysis," in Jerrold M. Post, ed., *The Psychological Assessment of Political Leaders with Profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton*(Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003); Margaret G. Hermann and Thomas Preston, "Presidents, Advisers, and Foreign Policy: The Effects of Leadership Style on Executive Arrangements," *Political Psychology*, Vol.15, No.1(1994) 등 참고 바란다.

참고문헌

- 박명철, 2013, “경제세계화의 한계와 전망: 한국의 선택”, 「한국경제포럼」, 6권, 2호, pp.27~43, 한국경제학회.
- 박한규, 2007, “지구화 시대에 있어서 안보 개념의 다차원적 분석: 인간안보를 중심으로”, 「국제지역연구」, 11권, 3호, pp.985~1004, 국제지역학회.
- 이민규, 2018, 「유엔 안보리 대북제재하의 서울시 남북 문화·체육 교류 전략과 방안」, 서울연구원.
- 전웅, 2004, “국가안보와 인간안보”, 「국제정치논총」, 44권, 1호, pp.25~49, 한국국제정치학회.
- 정민, 류승희, 2019, “2019년 다보스 포럼의 주요 내용과 시사점-세계화 4.0: 4차 산업혁명 시대의 글로벌 구조 형성”, 「경제주평」, 825권, 0호, pp.1~17, 현대경제연구원.
- 정상화, 2010, “안보개념의 변화와 비전통안보의 부상”, 「세종정책연구」, 6권 2호, pp.5~43, 세종연구소.
- 정재호 편, 2016, 「평화적 세력전이의 국제정치: 19~20세기 영-미 관계와 21세기 미-중 관계의 비교」, 서울대학교출판문화원.
- Acuto, Michele and Steve Rayner, 2016, “City Networks: Breaking Gridlocks or Forging (new) Lock-ins?”, *International Affairs*, 92(5), pp.1147~1166.
- Baldwin, Richard, 2018, “If This is Globalization 4.0, What were the Other Three?”, World Economic Forum.
- Caldwell, Dan and Timothy J. McKeown eds., 1993, *Diplomacy, Force, and Leadership: Essays in Honor of Alexander L. George*, Westview Press.
- Chan, Dan Koon-honh, 2016, “City Diplomacy and ‘Glocal’ Governance: Revitalizing Cosmopolitan Democracy”, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 29(2), pp.134~160.
- Constantinou, Costas M., Pauline Kerr, and Paul Sharp eds., 2016, *The SAGE Handbook of Diplomacy*, SAGE Publications Ltd.
- Cooper, Andrew F., Jorge Heine, and Ramesh Thakur eds., 2015, *The Oxford Handbook*

of Modern Diplomacy, Oxford University Press.

Curtis, Simon and Michele Acuto, 2018, "The Foreign Policy of Cities", *The RUSI Journal*, 163(6), pp.8~17.

Dickson, Francesca, 2014, "The Internationalisation of Regions: Paradiplomacy or Multi-level Governance?", *Geography Compass*, 8(10), pp.689~700.

George, Alexander L. ed., 1991, *Avoiding War: Problems of Crisis Management*, Westview Press.

GUTIÉRREZ-CAMPS, ARNAU, 2013, "Local Efforts and Global Impacts: A City-diplomacy Initiative on Decentralisation", *Perspectives: Central European Review of International Affairs*, 21(2), pp.49~61.

Harnisch, Sebastian, Cornelia Frank, and Hanns W. Maull eds., 2011, *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*, Routledge.

Hermann, Charles F., et al., eds., 1987, *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Allen & Unwin, Inc.

Hermann, Margaret G. and Thomas W. Milburn eds., 1977, *A Psychological Examination of Political Leaders*, The Free Press.

Hermann, Margaret G., 1980, "Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders", *International Studies Quarterly*, 24(1), pp.7~46.

Hermann, Margaret G. and Charles F. Hermann, 1989, "Who Makes Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry", *International Studies Quarterly*, 33(4), pp.361~387.

Hermann, Margaret G. and Thomas Preston, 1994, "Presidents, Advisers, and Foreign Policy: The Effects of Leadership Style on Executive Arrangements", *Political Psychology*, 15(1), pp.75~96.

Hermann, Margaret G., 1995, "Leaders, Leadership, and Flexibility: Influences on Heads of Government as Negotiators and Mediators," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 542(1), pp.148~167.

Hermann, Margaret G., 2001, "How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework", *International Studies Review*, 3(2), pp.47~81.

Holsti, K. J., 1970, "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, 14(3), pp.233~309.

Hudson, Valerie M., 2007, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

- Kuznetsov, Alexander S., 2015, *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*, Routledge.
- Leffel, Benjamin, 2018, "Animus of the Underling: Theorizing City Diplomacy in a World Society", *The Hague Journal of Diplomacy*, 13(4), pp.502~522.
- Mearsheimer, John J., 2001, *The Tragedy of Great Power Politics*, W. W. Norton & Company Inc.
- Morgenthau, Hans J., 2005, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 7th ed., revised by Kenneth W. Thompson and W. David Clinton, Peking University Press.
- Mursitama, T. N. and L. Lee, 2018, "Towards a Framework of Smart City Diplomacy", *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 126(1), pp.1~7.
- Ongaro, Edoardo, Gong Ting, and Jing Yijia, 2019, "Toward Multi-level Governance in China? Coping with Complex Public Affairs Across Jurisdictions and Organizations", *Public Policy and Administration*, 34(2), pp.105~120.
- Organski, A. F. K., 1958, *World Politics*, Alfred A. Knopf.
- Organski, A. F. K. and Kugler Jacek, 1980, *The War ledger*, University of Chicago Press.
- Post, Jerrold M. ed, 2003, *The Psychological Assessment of Political Leaders with Profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton*, The University of Michigan Press.
- Piattoni, Simona, 2009, "Multi-level Governance: A Historical and Conceptual Analysis", *European Integration*, 31(2), pp.163~180.
- Pluijm, Rogier van der and Jan Melissen, 2007, "City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics", Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Rothschild, Emma, 1995, "What is Security?", *Daedalus*, 124(3), pp.53~98.
- Ruggie, John G. ed., 1993, *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press.
- Tarry, Sarah, 1999, "'Deeping' and 'Widening': An Analysis of Security Definitions in the 1990s", *Journal of Military and Strategic Studies*, 2(1), pp.1~13.
- Terruso, Filippo, 2016, "Complementing traditional diplomacy: regional and local authorities going international", *European View*, 15(2), pp.325~334.
- Tortola, Pier Domenico, 2017, "Clarifying Multilevel Governance", *European Journal of Political Research*, 56(2), pp.234~250.
- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2018,

World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Online Edition.

Vanham, Peter, 2019, "A Brief History of Globalization", World Economic Forum.

Walker, Stephen G. ed., 1987, *Role Theory and Foreign Policy Analysis*, Duke University Press.

阎学通, 阎梁, 2008, 「国际关系分析」, 北京大学出版社.

张清敏, 2019, 「对外政策分析」, 北京大学出版社.

王建伟 主编, 2010, 「国际关系学」, 中国人民大学出版社.

<http://www.oecd.org>(OECD 홈페이지)

<https://databank.worldbank.org/home.aspx>(THE WORLD BANK 홈페이지)

<https://rsis-ntsasia.org>(NTS-Asia 홈페이지)

<https://www.eiu.com/n>(The Economist 홈페이지)



Mechanism and Future Directions of City Diplomacy

Min-gyu Lee

City diplomacy is a direct result of rapid urbanization and ‘new diplomacy’ in the era of globalization. It has emerged as actors in international relations have diversified and fragmented while intermesticization, which blurs boundaries between domestic and international issues, occurred. In particular, with rapid post-war urbanization, units known as “cities” have become more common and have been blamed for a wide range of problems, referred to as “the paradox of globalization”. With this problem, there are strong demands for these cities to undertake a practical role on the international stage. This can be seen as an important component behind city diplomacy. Contemplation into new ways to engage in such diplomacy should not be overlooked. If diplomacy based on “clubs” in the past has not transformed into a network-based activity, a new form represented by city diplomacy would not have emerged.

The core actor in this endeavor is regional government. Specifically, city diplomacy is a diplomatic activity that basically aims to tackle common issues, share policy and experience, and enhance international competitiveness based on regional officials’ effort to cooperate and forge ties with actors ranging from sub-national level to transnational level.

To achieve basic objectives of sectoral goals for ‘economic and food security’, ‘health security’, ‘environmental security’, ‘personal security’, ‘community security’ and ‘political security’ of individual residents, the regional

government is currently pursuing city diplomacy in six domains: peace, environment, economy & food, healthcare, human rights, and culture. In other words, its ultimate aim is to ensure security of residents by putting both conventional and non-conventional security issues on the agenda. This also serves as a basic mechanism of city diplomacy. In the process of doing so, there is a demand for strategic and organic execution of specific diplomacy which defines fields, actors, objectives and instrumental characteristics of diplomacy in line with categories of new diplomacy. On top of this, there is an increasing need to build relations with other actors and recognize and appropriate roles. Despite years of existence, city diplomacy has not been analyzed adequately. It is still used interchangeably with concepts such as paradiplomacy, sub-state diplomacy, and regional diplomacy. However, diplomatic activity led by regional governments is on the rise. Studies on city diplomacy have also increased over the last decade.

For a regional government to be a main actor in international relations and for city diplomacy to be widespread, it will need to advance in the following four directions. First, issues should be resolved with a focus on multilateral diplomacy. Second, on top of permanent diplomacy, measures to manage short-term crises should be designed. In particular, regional governments should be given greater roles in responding to conflicts. Third, a robust multi-layered governance system that ensures increased efficiency in multilateral diplomacy and clear roles should be set up. Lastly, systemization of Mayor diplomacy should improve efficiency in internal decision-making while increasing roles within multi-layered governance.

Contents

01 Introduction

- 1_Background and Purpose of the Study
- 2_Main Contents and Research Methods

02 Background to City Diplomacy

- 1_Globalization
- 2_Urbanization
- 3_New Diplomacy

03 Objectives, Relationship between Roles, and Types of City Diplomacy

- 1_Definition and Objectives
- 2_Agenda and Type of Diplomacy
- 3_Relationship between Actors and their Roles

04 City Diplomacy Variables and Influences

- 1_International System Properties and Variables
- 2_National Power and the Influences of Role Conceptions
- 3_National Attributes and Foreign Policy Tendencies
- 4_Political System and Decision Constraints

05 Basic Structure and Future Directions of City Diplomacy

- 1_Basic Structure and Characteristics
- 2_Future Directions

도시외교 메커니즘과 발전방향

서울연 2019-BR-14

발행인 서왕진

발행일 2020년 2월 14일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-491-1 93340 6,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.